

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYS PUOLUSTUSVOIMIEN TEHTÄVISSÄ NORMAALIAIKOJEN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISESTI

Pro gradu- tutkielma

Yliluutnantti

Nico Holopainen

Sotatieteiden maisterikurssi 9

Maasotalinja

Huhtikuu 2020

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 9	Koulutusohjelma Maasotalinja
Tekijä Yliluutnantti Nico Holopainen	
Opinnäytetyön nimi Asevelvollisten käytettävyys puolustusvoimien tehtävissä normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti	
Oppiaine johon työ liittyy Operaatiotaito ja taktiikka	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Huhtikuu 2020	Tekstisivuja 83 Liitesivuja 4
<p>Tiivistelmä</p> <p>Viimeisimmät kriisit ovat kehittyneet nopeasti ja ennalta arvaamattomasti. Kriisin alun määrittäminen tulee olemaan tulevaisuudessa todennäköisesti vaikeampaa ja tästä johtuen viranomaisten yhteistyön merkitys korostuu. Suomessa laki ohjaa viranomaisten toimintaa ja yhteistyötä. Puolustusvoimat varautuvat antamaan virka-apua muille aluevalvonnasta vastaaville viranomaisille tarpeen vaatiessa. Asevelvolliset ovat tärkeä resurssi puolustusvoimille virka-apua annettaessa, jonka vuoksi asevelvollisten käytettävyyden selvittäminen virka-aputehtävän suorittamiseksi on tärkeää.</p> <p>Hybridisodankäynnissä yhdistellään kineettisiä ja ei-kineettisiä keinoja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksi tällaisista keinoista voi olla lakiin kirjattujen pidäkkeiden käyttäminen siten, että viranomaisten tarvitsemia toimivaltuuksia ei saada käyttöön kriisin ratkaisemiseksi. On mahdollista, että viranomaiset joutuvat kriisin alussa toimimaan normaaliaikojen toimivaltuuksilla. Suomen lakia tarkastelemalla voidaan pyrkiä löytämään ne heikot kohdat, joita voidaan mahdollisesti hyödyntää osana hybridivaikuttamista.</p> <p>Kyseessä on oikeusdogmaattinen tapaustutkimus. Voimassa olevasta lainsäädännöstä on tehty normatiivinen tarkastelu, jota täydennetään tulkinnallisella tarkastelulla. Tulkinnallinen tarkastelu on tehty tutkimusta varten kehitetyistä tapauksista. Tutkimuskysymys on: Millaisissa tilanteissa asevelvollisia voidaan käyttää sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin tai siihen rinnastettavien vakavien uhkien torjumiseen normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti? Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on tarkasteltu hybridin keskeisiä tunnuspiirteitä ja käsitteitä, joiden perusteella tapaukset on luotu. Lain normatiivisella tarkastelulla on luotu peruste tulkinnalliselle tarkastelulle, joka on kerätty haastattelemalla oikeudellisen alan asiantuntijoita. Tulkinnallisella tarkastelulla löydettiin yleistettävissä olevia oikeudellisia periaatteita, joiden perusteella tehtiin johtopäätöksiä asevelvollisten käytettävyydestä lainsäädännön perusteella.</p> <p>Tutkimuksessa on selvitetty niitä seikkoja, mitkä ovat keskeisimmät rajoitukset asevelvollisten käyttämiseksi virka-aputehtävissä. Asevelvollisten käytettävyyttä selvitettiin kolmella tapauksella ja tuloksena saatiin lainsäädännön asettamat rajoitteet näihin tapauksiin. Tapauksien tulkintoja vertailemalla tehtiin johtopäätös, että asevelvollisia voidaan käyttää vaaralliseen tehtävään vain, jos se sisältyy perustuslaissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Asevelvollisten käyttäminen vaaralliseen virka-aputehtävään on lainsäädännössä kielletty. Tämä asettaa merkittäviä rajoitteita asevelvollisten käytettävyydelle kriisin alkuvaiheen todennäköisiin tehtäviin, joissa johtovastuussa on joku muu kuin sotilasviranomainen ja uhan alkuperä on epäselvä.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>Asevelvollinen, toimivalta, lainsäädäntö, virka-apu, hybridi</p>	

ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYS PUOLUSTUSVOIMIEN TEHTÄVISSÄ NORMAALIAIKOJEN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISESTI

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	1
1.2 Tutkimusongelma	4
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto	8
1.4 Viitekehys, näkökulma ja rajaukset	12
2. LAINSÄÄDÄNTÖ OSANA HYBRIDIVAIKUTTAMISTA — KESKEISET KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT	14
2.1 Hybridisodankäynnin keskeiset tunnuspiirteet ja tunnistaminen	16
2.2 Oikeudellinen kieli ja lainsäädäntö vaikuttamisen keinona	20
2.3 Lawfaren käyttäminen osana hybridisodankäyntiä	23
2.4 Johtopäätökset	27
3. LAINSÄÄDÄNNÖN NORMATIIVINEN TARKASTELU VIRANOMAISTEN TOIMIVALLASTA JA ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYDESTÄ	30
3.1 Aluevalvontaa suorittavat viranomaiset ja niiden laillinen toimivalta	31
3.1.1 Puolustusvoimien tehtävät ja toimivalta	35
3.1.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivalta	40
3.1.3 Poliisin tehtävät ja toimivalta	41
3.2 Asevelvollisten asema puolustusvoimien antamassa virka-aputehtävässä ja alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa	44
3.2.1 Asevelvollisten ammattitaito ja sen määrittely virka-aputehtävän suorittamiseksi	46
3.3 Johtopäätökset	51
4. TULKINNALLINEN TARKASTELU ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYDESTÄ JA TOIMIVALLASTA KOLMESSA TAPAUKSESSA	53
4.1 Tapaus 1: Asevelvollisten käyttäminen yhteiskunnalle tärkeän kohteen suojaamiseen	54
4.1.1 Johtopäätökset	60
4.2 Tapaus 2: Asevelvollisten käyttäminen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen normaaliaikoina	61
4.2.1 Johtopäätökset	65

4.3 Tapaus 3: Asevelvollisten käyttäminen hallitsemattoman maahantulon rajoittamiseen	67
4.3.1 Johtopäätökset	70
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	72
5.1 Asevelvollisten käytettävyys normaaliaikoina uhkien torjumiseksi	72
5.2 Pohdinta keskeisistä kysymyksistä ja tutkimuksen hyödynnettävyys.....	78
5.3 Tutkimuksen luotettavuustarkastelu ja jatkotutkimustarpeet	81
5.4 Lopuksi	83
LÄHTEET	84
LIITTEET	89

ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYS PUOLUSTUSVOIMIEN TEHTÄVISSÄ NORMAALIAIKOJEN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISESTI

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Hybridikeskuksen johtaja Matti Saarelainen totesi haastattelussa, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja ei enää voida erottaa toisistaan. Tämä on ymmärrettävä ja huomioitava viranomaisten toiminnassa. Hänen kommenttinsa liittyy haastattelussa esitettyyn kysymykseen Krimin miehittäneistä *pienistä vihreistä miehistä* ja Yhdysvaltojen presidentin vaaleihin vaikuttamiseen.¹

Hybridivaikuttamisesta on tullut Saarelaisen mukaan houkuttelevampi tapa ajaa omia valtiollisia intressejä kuin sotilaallisesta toiminnasta. Hybridivaikuttamisen keinot kehittyvät koko ajan ja sen kaltaisista toimintatavoista on tulossa uusi normi. Hybridivaikuttamisen tunnistaminen ja vaikuttajan syylliseksi osoittaminen on usein vaikeaa.² Krimin nopea miehittäminen 2014 on esimerkki nopeasti kehittyvästä kriisistä, jossa oli mahdollista, että vaikuttamista ei tunnistettu ajoissa.

Nopeasti kehittyvään kriisiin varautumiseksi puolustusvoimat ovat alkaneet kouluttaa uuden kaltaisia valmiusjoukkoja. Valmiusjoukot koostuvat reserviläisistä, varusmiehistä ja puolustusvoimien palkatusta henkilökunnasta. Näiden joukkojen kehittäminen on nähty tarpeelliseksi nopeasti kehittyviin kriiseihin varauduttaessa.³ Nopeasti kehittyvässä kriisissä voidaan joutua tilanteeseen, jossa puolustusvoimien on tarve toimia ilman, että sen toimivaltuuksia ehditään lisäämään.

¹ Pete Piirainen: Hybridikeskuksen johtaja: Matti Saarelainen, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019. Saarelainen käyttää termiä *pienet vihreät miehet* kuvaamaan tunnuksettomia sotilaita Krimin alueella.

² Sama.

³ Valtioneuvoston kanslia, *Valtioneuvoston puolustusselonteko*, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2017, s.15.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käyttö tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava tarkasti kaikissa tilanteissa.⁴ Toimivallan tulee siis olla selkeä ennen toiminnan aloittamista ja kaikki puolustusvoimien toiminnan tulee noudattaa lakia. Puolustusvoimat harjoittelevat sotilaallista toimintaa sotaharjoituksissa. Näihin harjoituksiin liittyy kuitenkin harvoin koulutusta toimivallasta.

On olemassa ennakkotapauksia, jossa puolustusvoimien taktisesti oikea toiminta on johtanut syytteeseen ja tuomioon. Esimerkiksi vuonna 2016 järjestetyssä RUSKA-nimisessä sotaharjoituksessa reserviläisen toiminta johti oikeuskäsittelyyn. Harjoitukseen osallistunut reserviläinen tähtäsi rynnäkkökiväärillä harjoitusalueella oleskellutta henkilöä ja käski häntä poistumaan. Asetta käyttänyt reserviläinen tuomittiin laittomasta uhkauksesta, koska kriteerit voimakeinojen käyttämiseksi eivät täyttyneet.⁵

Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on oikeus pyytää voimakeinojen käyttämistä vaativaa virka-apua puolustusvoimilta. Voimakeinoja voi käyttää vain sotilasvirassa palveleva henkilö. Poliisi tai rajavartija päättää voimakeinojen käyttämisestä.⁶ Asevelvolliset muodostavat suuren osan valmiusjoukoista. Laki ei mahdollista asevelvollisille voimakeinojen käyttämistä virka-aputehtävissä. Laki on päivitetty tähän muotoon vuonna 2005, jolloin tällaista oikeutta ei todennäköisesti pidetty tarpeellisena, koska puolustusvoimat nähdään enemmän ulkoisten uhkien torjuntaan käytettävänä suorituskykyinä.

Puolustusministeriö selvitti puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilaa ja kehittämisen mahdollisuuksia vuonna 2017. Virka-apu sisältyy laajempaan viranomaisyhteistyön käsitteeseen. *Virka-apu* tarkoittaa viranomaisten toiselle viranomaiselle sen pyynnöstä antamaa tukea. Tukea voidaan pyytää oman tehtävän täyttämiseksi, jos siihen ei itsenäisesti kyetä. Virka-apua pyydetään yllättävien ja poikkeuksellisten viranomaistehtävien hoitamiseksi.⁷

Puolustusministeriö määrittelee selvityksessä hybridiuhkat ja tunnistaa toimivaltuuksien lisäämiseen liittyvät haasteet. Toisaalta asevelvollisien käytettävyyttä vaarallisiin tehtäviin ei kuitenkaan pidetty selvityksen laatimishetkellä tarpeellisena. Vaarallisuuden tulkintaa pidettiin kuitenkin haasteellisena, koska nopeasti muuttuvassa virka-aputehtävässä mikä tahansa tehtävä saattaa osoittautua vaaralliseksi. Vahingon sattuessa syyllinen on aina asevelvollisista koottua osastoa johtanut henkilö, koska asevelvollista on käytetty vaaralliseksi osoittautuneen

⁴ Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731.

⁵ Henna Korkala, Lentokoneita kuvanneen poliisin kauhunhetkiä - sotilas tähtäsi rynnäkkökiväärillä: Tuomittiin laittomasta uhkauksesta, *Iltalehti*, Alma Media Suomi Oy, Helsinki, 2018.

⁶ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 15.7.2007/522.

⁷ Puolustusministeriö, *Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen*, www.defmin.fi, 2017 s.4.

tehtävän hoitamiseen.⁸ Tämä toteamus luo merkittävän pidäkkeen päätökseen asevelvollisten käyttämisestä mihinkään tehtävään, joka vaikuttaa vaaralliselta.

Selvityksessä todetaan, että asevelvollisten ammattitaidon tulisi vaikuttaa tehtävän vaarallisuuden arviointiin. Laki ei tällä hetkellä erottele asevelvollisia koulutuksen tai ammattitaidon perusteella. Asevelvollisen osaaminen saattaakin olla koko valtakunnan huippua esimerkiksi kriisinhallintatehtävissä palvelleiden asevelvollisten osalta.⁹ Ammattitaitoiset ja koulutuksen saaneet asevelvolliset muodostavat merkittävän suorituskyvyn puolustusvoimille.

Vaarallisen tehtävän tekemättä jättäminen saattaa myös johtaa vaarallisemman tilanteen syntymiseen. Selvityksessä tuodaan esille, että hätävarjelusäädösten soveltaminen vaarallisessa tilanteessa on mahdollista.¹⁰ Hätävarjelu on suunniteltu itsensä puolustamiseen eikä välttämättä sovellu viranomaisen tehtävän täyttämiseen käytettävänä toimivaltuutena. Vaarallisen tehtävän ratkaiseminen ennen sen eskaloitumista vaatii ennakoimista ja riittävää suorituskkyä viranomaisilta. Asevelvolliset ovat puolustusvoimille merkittävä suorituskky.

Selvityksessä todetaan, että asevelvollisten käytettävyyys virka-aputehtäviin on vähäinen. Asevelvollisia ei pystytä käyttämään normaaliaikoina tehtäviin, joihin heitä olisi tarvittaessa kyettävä käyttämään. Kohteen suojaustehtävä on yksi esimerkki. Myös poliisin ohjauksessa suoritettavissa tehtävissä käytännöt ovat epäselviä. Esimerkiksi Torniossa 2016 asevelvollisten käyttäminen turvallisuustarkastusten suorittamiseksi pidettiin selvityksessä moitittavana, koska poliisiviranomainen ei ollut paikalla ohjaamassa kutakin asevelvollista erikseen.¹¹

Suomen hallinto pyrkii ennakoimaan uusia uhkia säätämällä viranomaisille tarpeelliset toimivaltuudet niiden torjumiseksi. Jatkuvasti kehittyvässä sodan kuvassa hybridi on käsitteenä uusi ja lainsäädännön säätäminen on reaktiivista jo tapahtuneeseen. Ennakoiva lainsäädännön kehittäminen vaatii jatkuvaa tutkimusta mahdolliseen toimintaan liittyen. Uhkia ja toimintaa on syytä tarkastella juridisesta näkökulmasta, että toiminnan lainmukaisuus säilyy. Asevelvollisiin tulisi suhtautua suorituskkyynä, jonka toimivallan määrittäminen on yhtä tärkeää kuin viranomaisten toimivallan määrittäminen

Puolustusministeriön selvityksessä keskeinen huolenaihe oli se, että virka-avulle omin toimenpitein asetetut rajoitteet muodostavat järjestelmän heikon kohdan. Tällaiset rajoitteet voivat olla esimerkiksi virka-apuun osallistuvien asevelvollisten riittämätön toimivalta tai yleinen kyvyttömyys käyttää virka-apuun siihen suunniteltua apuhenkilöstöä. Uusien uhkakuvien

⁸ Puolustusministeriö, 2017, s. 27.

⁹ Sama, s.27.

¹⁰ Sama, s.27.

¹¹ Sama, s.29.

mukaisesti viranomaisten yhteistyön merkitys ja virka-avun tarve todennäköisesti kasvavat.¹² Tutkimus tarkastelee ajantasaisen lainsäädännön näkökulmasta samoja asioita kuin puolustusministeriön selvitys. Selvityksen valmistumisen jälkeen on tapahtunut muutoksia lainsäädännössä, joiden vaikutusta asevelvollisten toimivaltaan kuvataan tutkimuksessa.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa valmiusjoukkojen käytettävyydestä oikeudellisesta näkökulmasta. Valmiusjoukkojen käyttöä kehitetään jatkuvasti ja valmiuteen panostetaan varusmieskoulutuksessa. Nopeasti kehittyviä uhkia pyritään torjumaan valmiusosastoilla, valmiusyksiköillä ja välittömän valmiuden joukoilla. Puolustusvoimien henkilökunnasta koostuvia valmiusosastoja käytetään ensisijaisesti normaaliaikoina vaativissa häiriötilanteissa. Valmiusyksiköt koostuvat varusmiehistä, joita käytetään ensisijaisesti sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin, mutta voidaan käyttää myös virka-aputehtäviin.

Valmiusyksikössä varusmiehet palvelevat noin vuoden. Välittömän valmiuden joukot koostuvat reserviläisistä. Ne mahdollistavat toiminnan aloittamisen ennen kuin puolustusvoimat saavat kutsuttua päävoiman reservistä palvelukseen.¹³ Asevelvollisuuslakiin vuonna 2016 tehty muutos mahdollistaa reserviläisten kutsumisen kertausharjoituksiin laissa säädettyä määrääikää nopeammin.¹⁴ Tämä mahdollistaa puolustusvoimien joukkojen perustamisen nopeassa aikataulussa.

¹² Puolustusministeriö, 2017, s.21.

¹³ Valtioneuvoston kanslia, 2017, s.33.

¹⁴ Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta, 29.6.2016/500.



Kuva 1: Valmiusjoukot ja niiden tehtävät valtioneuvoston puolustuselonteon mukaisesti

Joukot on esitelty perustamisen lineaarisessa järjestyksessä. Valmiuosastot ovat valmiita toimimaan normaaliaikojen tilanteissa. Ne eivät vaadi erillistä perustamista, koska ne koostuvat palkatusta henkilökunnasta. Normaaliaikojen tilanteita voi olla esimerkiksi puolustusvoimien omat häiriötilat, virka-aputehtävät ja aluevalvontatehtävät. Puolustusvoimien omat häiriötilat ovat tapahtumia puolustusvoimien alueella, joihin puututaan puolustusvoimien omilla suorituskyvyillä.

Valmiusyksiköt ovat myös valmiita toimimaan, mutta sotilaallisen maanpuolustamisen aloittamiseksi tarvitaan poliittinen päätös sotilaallisen voiman käyttämisestä. Valmiusyksiköt ovat valmistautuneet tukemaan valmiuosastojen tai muiden viranomaisten toimintaa virka-apuna suoritettavin tehtävin. Tutkimuksessa on tarkasteltu valmiusyksikön käyttämistä normaaliaikoina virka-aputehtäviin ja aluevalvontatehtäviin.

Valmiuosastot ja -yksiköt luovat pidäkkeen, joka antaa aikaa välittömän valmiuden joukkojen perustamiseksi. Valmiusjoukot aloittavat paikallisesti sotilaallisen maanpuolustamisen ja mahdollistavat täten puolustusvoimien ensimmäisen tehtävän toteuttamisen eli koko Suomen sotilaallisen puolustamisen.

Varusmiehiä ei saa asettaa virka-aputehtäviin, mitkä edellyttävät aseellista voimankäyttöä, vaarallisten henkilöiden kiinniottamista, räjähteiden raivaamista tai näihin rinnastettavia vaarallisia tehtäviä. Näin säädetään asevelvollisuuslain pykälässä 78.¹⁵ Sotilaallisiin tehtäviin usein sisältyy edellä mainittuja tai niihin rinnastettavia, vaarallisia elementtejä. Virka-aputehtävä määritellään yleisesti johtovastuussa olevan viranomaisen mukaisesti. Mikäli poliisi ja

¹⁵ Asevelvollisuuslaki, 28.12.2007/1438.

puolustusvoimat tekevät yhteistä operaatiota, toinen viranomainen antaa virka-apua johtovastuussa olevalle.

Hybridiuhkien mallin mukaisesti on mahdollista, että virka-aputehtävät saattavat sisältää vaaraa, johon asevelvollisista koostuvaa yksikköä ei voida lain mukaan asettaa. Keskeinen tavoite on selvittää virka-aputehtävän ja sotilaallisen maanpuolustuksen keskeinen ero. Tutkimuksessa pohditaan myös voiko virka-aputehtävä olla sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävä, joka mahdollistaa asevelvollisten käyttämisen vaarallisessa tilanteessa.

Valmiusyksiköiden ensimmäinen tehtävä on sotilaallinen maanpuolustus. Sotilaallinen maanpuolustus on alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista sotilaallisin keinoin. Aluevalvonnasta huolehtiminen on sotilasviranomaisten tehtävä. Sotilasviranomaiset johtavat myös muita aluevalvontaan määrättyjä viranomaisia, jotka tulevat rajavartiolaitokselta, tullista ja poliisista.

Rajavartiolaitoksen toimialue on Suomen rajoilla ja muilla rajavartiolaan määrittämällä alueilla.¹⁶ Toisaalta sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttaminen voi tapahtua puolustusvoimien antamalla virka-avulla eri aluevalvontaviranomaisille. Tutkimus tarkastelee toimivallan ja menettelyn eroja puolustusvoimien antaessa virka-apua poliisille ja rajavartiolaitokselle. Toisaalta sotilasviranomaiset ovat myös määritelmän mukaisesti aluevalvontaviranomaisia ja ovat johtavat aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluevalvontalain mukaisesti. Yleinen palvelusohjesääntö määrittelee asevelvolliset puolustusvoimien henkilöstöön.¹⁷ Asevelvolliset eivät kuitenkaan ole palvelustehtävissään viranomaisen asemassa eivätkä näin sotilasviranomaisia.

Sotilasviranomaisen tehtävä on valvoa Suomen alueita ja puolustaa niitä tarvittaessa sotilaallisesti. Tutkimuksessa selvitetään, mitä rajoitteita asevelvollisten käyttämiseksi normaaliaikoina on säädetty laissa. Valmiusyksiköt ovat heti valmis joukko, jota voidaan käyttää puolustusvoimille annettujen tehtävien toteuttamiseen. Henkilöstö on koulutettu vaativiin erityistehtäviin ja heidän ammattitaitonsa on riittävä toimittaessa vaativissa poikkeusoloissa. Henkilöstö muodostuu asevelvollisista ja heitä koskevia laissa asetettuja rajoitteita on noudatettava koulutustasosta huolimatta.

¹⁶ Aluevalvontalaki, 6.3.2015/195.

¹⁷ Pääesikunta/ henkilöstöosasto, *Yleinen palvelusohjesääntö*, Juvenes print oy, Helsinki, 2016, s.10.

Tutkimuksen pääkysymys on: Millaisissa tilanteissa asevelvollisia voidaan käyttää sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin tai siihen rinnastettavien vakavien uhkien torjumiseen normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti?

Pääkysymystä täydennetään kolmella alakysymyksellä, jotka ovat:

1. Millaisia uhkia vastaan varaudutaan toimimaan normaaliaikoina ja miksi tulisi varautua toimimaan normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti?
2. Millaiset ovat viranomaisten ja asevelvollisten toimivaltuudet normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti?
3. Millaisia tulkintoja lainsäädännöstä voi tehdä asevelvollisten käytettävyydestä normaaliaikoina hybridiuhkien torjumiseksi?

Tutkimuksessa tarkastellaan asevelvollisista koostuvia valmiusyksiköitä ja niiden käytettävyyttä normaaliaikoina. Toisessa luvussa käsitellään mahdollisia uhkia alueelliselle koskemattomuudelle normaaliaikoina. Erilaiset hybridiuhat ovat muokanneet sodankuvaa etenkin vuoden 2014 tapahtuneen Krimin valtauksen jälkeen. Luvussa kuvataan uhkia, joita vastaan tulee varautua toimimaan ja syitä miksi viranomaisten toimivaltuuksia ei mahdollisesti kyetä lisäämään hybridiuhan torjumiseksi.

Kolmannessa luvussa käsitellään eri viranomaisia, jotka ovat osa kokonaismaanpuolustusta. Käsiteltävät viranomaiset ovat poliisi, rajavartiolaitos ja puolustusvoimat. Luvussa esitellään kokonaismaanpuolustuksen näkökulmasta eri viranomaisten lain määrittämät tehtävät, asema ja toimivalta. Virka-avun antaminen esitellään osana kokonaisuutta, joka mahdollistaa Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen. Luvussa selvitetään viranomaisten ja asevelvollisten toimivallan suhdetta toisiinsa normaaliaikoina normatiivisella tarkastelulla ajantasaisesta lainsäädännöstä.

Neljännessä luvussa vertaillaan toimivaltaa ja uhkia. Toimivalta on lain määrittämät keinot toimia mahdollisia uhkia vastaan. Vertailulla selvitetään ovatko normaaliaikojen toimivaltuudet riittävät tutkimuksen tapauksissa kuvattujen uhkien torjumiseksi. Vertailu on tehty keräämällä oikeudellisen alan asiantuntijoiden tulkinta voimassa olevan lainsäädännön vaikutuksesta tutkittaviin tapauksiin. Tulkinnoista on tehty induktiivisen päättelyn mukaisia yleistyksiä voimassa olevan lainsäädännön vaikutuksesta asevelvollisten käytettävyyteen.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Kyseessä on monitieteellinen tutkimus. Tutkimuksessa tutkitaan oikeustieteellistä alaa sotatieteellisin metodein. Tutkimuksessa on haastateltu oikeustieteellisen alan asiantuntijoita. Heidän näkemyksiään tarkastellaan sotatieteellisestä näkökulmasta.¹⁸ Tarkoitus on ollut selvittää asevelvollisista koostuvan yksikön laillinen toimivalta ja asema normaaliaikoina erilaisissa tilanteissa.

Kansalaisten luottamus esimerkiksi poliisiin on korkealla tasolla Jarmo Puustisen väitöskirjaan toteutetun kyselyn perusteella. Tähän vaikuttavia tekijöitä on poliisin käsitys oikeudenmukaisuudesta.¹⁹ Oikeustieteellinen näkökulma on tärkeää viranomaisten toiminnassa, koska sillä voidaan oikeuttaa toiminta, joka vaatii perusoikeuksien rajoittamista. Kansalaisten luottamus ja hyväksyntä ovat olennaista viranomaisen toiminnassa ja kansainvälisen yhteisön näkemys siitä, että oikeusjärjestys säilyy.

Oikeudenmukaisuus voidaan tässä yhteydessä tulkita myös lain mukaisena toimintana, koska poliisin käsitys oikeasta ja väärästä pohjautuu lain määritelmiin. Oikeudenmukaisuuden merkitys voidaan yleistää koskemaan kaikkia viranomaisia. Kokonaismaanpuolustus vaatii kaikkien viranomaisten yhteistyötä, koska viranomaisten tehtävät rajoittavat yksityishenkilön oikeuksia ja koskemattomuutta poliisin tehtävien kaltaisesti.

Oikeustiede ja sotatiede perustuvat osin samoille periaatteille. Molemmissa tieteenlajeissa teorialla ja käytännöllä on oltava yhteys toisiinsa. Sotatieteessä tutkitaan sotataitoa ja kehitetään sodankäynnin menetelmiä. Sotatieteet luovat tiedon, jota soveltamalla syntyy sotataito.²⁰ Oikeustieteet palvelevat lainsäätäjiä ja oikeusjärjestelmän toimijoita. Oikeustiedettä sovelletaan käytännön juridiikkaan.

Käytännön juridiikka luo oikeuskäytännön, joka johtaa oikeusjärjestykseen. Tätä järjestystä tutkitaan ja kehitetään oikeustieteellisellä tutkimuksella.²¹ Molemmat tieteet kehittävät käytäntöön sovellettavia periaatteita. Käytännön perusteella pyritään löytämään vajavaisuuksia.

¹⁸ Mika Huttunen ja Jussi Metteri, *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Helsinki, 2008, s.9.

¹⁹ Jarmo Puustinen, *Poliisin imago Eroavatko poliisin ja median näkemykset poliisin imagosta?*, Tampere university press, Tampere, 2017.

²⁰ Huttunen ja Metteri, 2008, s.10.

²¹ Ari Hirvonen, *Mitkä metodit -opas oikeustieteen metodologiaan*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki, 2011, s.19.

Näitä vajavaisuuksia tutkitaan ja pyritään tekemään johtopäätöksiä, miten oikeuskäytäntöä voidaan kehittää paremman tuloksen saavuttamiseksi.

Tutkimuksessa on käytetty oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää yhdistettynä tapaustutkimukseen. Tapaukset analysoidaan teorialähtöisesti. Tapaukset muodostava teoria luotiin analysoimalla valmiusyksiköitä ja niiden toimivaltaa koskevaa kirjallisuutta, kyselyä ja haastatteluita. Analyysia on ohjannut puolustusvoimien käsitejärjestelmä.²²

Tapaustutkimuksessa tarkastellaan tapahtumakulkua tai ilmiötä. Tapaustutkimus on soveltuva tutkimusmenetelmä, kun tutkimuksella pyritään vastaamaan kysymykseen siitä, miten tutkittava ilmiö vaikuttaa tapauksen kuvaamassa tilanteessa. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kolmea toisiinsa suhteessa olevaa tapausta yksittäisinä tapauksina. Tutkimuskysymyksiin vastattiin useampaan yksittäiseen tapaukseen, jotta saatiin riittävän laaja aineisto.²³ Tutkimusta varten luotiin kolme tutkittavaa tapausta. Tapauksiin kirjattiin yhden yksikön toiminta kolmen eri viranomaisen kanssa ja tuloksina pyrittiin esittelemään tarkka kuvaus johtovastuussa olevan viranomaisen vaikutuksesta toimivaltuuteen.

Toisessa luvussa esitellyt määritelmät normaaliaikojen uhille on luotu tutkimusta varten laadullisella sisällönanalyysillä. Tärkeimpinä lähteinä on ollut hybridisodankäynnistä, hybridiuhista ja lawfaresta tehdyt tutkimukset ja tieteelliset artikkelit. Aineistoa on täydennetty myös muilla artikkeleilla ja asiantuntijoiden kommentteilla ja mielipidekirjoituksilla. Induktiivisella ja deduktiivisella päättelyllä on tehty johtopäätökset siitä, millaisia uhkia vastaan viranomaisten tulisi varautua toimimaan normaaliaikoina ja miten viranomaisten toimivaltuuksien lisäämistä pystytään estämään.

Kolmannessa luvussa on tarkasteltu ajantasaista lainsäädäntöä normatiivisesta näkökulmasta. Tärkeimmät lähteet ovat olleet aluevalvontalaki, laki puolustusvoimista, poliisilaki, rajalaki ja asevelvollisuuslaki. Lain normatiivisella tarkastelulla luodaan pohja tulkinnalliselle tarkastelulle. Normatiivisessa tarkastelussa on esitetty se, mitä lakiin on tällä ajan hetkellä säädetty. Normatiivista tarkastelua on täydennetty asiantuntijahaastatteluilla valmiusyksiköissä palvelevien asevelvollisten ammattitaidosta. Tarve asiantuntija haastatteluille muodostui lain määritelmien vuoksi, jotka esitellään samassa luvussa. Normatiivinen tarkastelu on perusta neljännen luvun tulkinnalliselle tarkastelulle.

²² Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Hansaprint Oy, Vantaa, 2013, s.114.

²³ Yin, K. Robert, *Case study research, 3rd edition*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2003, s.1 ks. myös Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula, *Tutki ja kirjoita*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Gummerus Kirjapaino OY, Jyväskylä, 2004, s.125 ja Huttunen ja Metteri, 2008, s.127-128.

Neljännessä luvussa tarkastellaan kolmea tapausta tulkinnallisesti. Viranomaisten toimivaltaa ja asevelvollisten käytettävyyttä tulkitaan ajantasaisen lainsäädännön mukaisesti. Tulkinnat tutkimusta varten luotuihin tapauksiin on kerätty asiantuntijahaastatteluilla. Tapaukset on luotu kyselyllä ja asiantuntijahaastatteluilla vastaamaan tehtäviä, joita valmiusyksikkö on suunniteltu suorittamaan. Kysely tapauksien muodostamiseksi on toteutettu maavoimien asiantuntijoille sähköpostilla ja haastattelut on toteutettu valmiusyksikön eri tehtävissä toimineille puolustusvoimien henkilökunnan jäsenille.

Sähköpostikyselyssä kysyttiin avoimella kysymyksellä: Onko maavoimien asiantuntijoilla ehdotuksia lainsäädännön ja toimivaltuuksien näkökulmasta tutkittaviksi tapauksiksi. Kyselyyn vastasivat. Pohjois-Karjalan aluetoimiston operatiivisen sektorin johtaja, Kaartin jääkäriyksen operatiivisen osaston valmiussektorin kansallisen puolustuksen tiiminjohtaja ja Porin prikaatin operatiivisen osaston apulaisosastopäällikkö. Vastausten perusteella luotiin tutkittaviin tapauksiin tilanne ja tehtävä. Tapauksia tarkennettiin valmiusyksikön toimintaa käsittelevillä teemahaastatteluilla, joissa haastateltiin puolustusvoimien henkilökuntaa.

Tapauksia lainsäädännön näkökulmasta tulkitsevat haastattelut ovat toteutettu teemahaastattelun perustuvalla taktiikan tutkimukseen suunnitellulla kehyshaastattelulla. Haastattelussa käsiteltävät tapaukset esitellään haastateltavalle ja niistä korostetaan tutkimuksen kannalta keskeiset tekijät. Haastateltavat on valittu heidän viranomaisten toimivaltuuksista olevan kokemuksen perusteella. Haastattelu oli puolistrukturoitu, jotta saatiin keskenään vertailukelpoisia vastauksia. Valmiusyksikön toimintaa ei voinut muuttaa tapauksiin liittyen vaan se oli tapausten mukainen tulkinnasta huolimatta. Haastattelun teema on valmiusyksikön toiminta lainsäädännön näkökulmasta.²⁴

Tapauksia tarkastellaan oikeusdogmaattisesti eli lainopillisesti. Tarkastelulla pyrittiin selvittämään vallitsevan lainsäädännön vaikutuksia toimintaan.²⁵ Virka-avun toimivaltuuksien kuvaileminen tutkimuksessa on normikannanotto, jossa kerrotaan lain määritelmä sille, mitä virka-aputehtävällä saa tai ei saa tehdä. Tapauksia käsitellään tulkinnallisella otteella, jossa pohditaan, milloin toiminta on tai ei ole toimivaltuuksien mukaista.

Oikeusdogmaattisella menetelmällä pyritään systematisoimaan voimassa olevaa oikeutta.²⁶ Voimassa olevaa oikeuskäytänteitä tapausten kaltaisista käytännön tilanteista on vähän, joten

²⁴ Huttunen ja Metteri, 2008, s.90 ks. myös Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurma, *Tutkimushaastattelu*, Gaudeamus Oy, Gaudeamus Helsinki University Press, 2015, s.47-48.

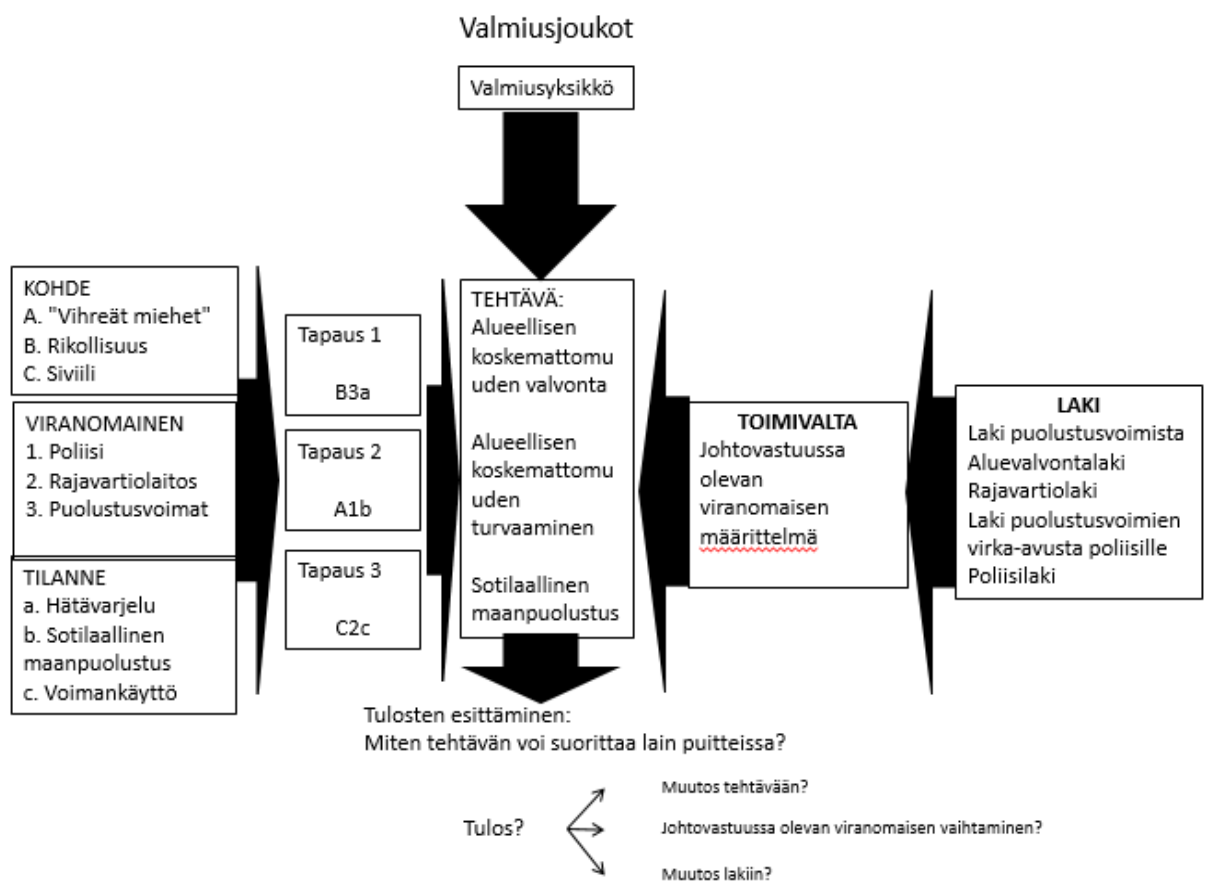
²⁵ Husa Jaakko, *Julkisoikeudellinen tutkimus*, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä, 1995, s.133.

²⁶ Hirvonen, 2011, s.21-24.

systematisointi on jäänyt vajavaiseksi. Tuloksien yleistettävyyys rajoittuu haastatteluihin osallistuneiden oikeustieteellisten asiantuntijoiden tulkintaan ja tutkimuksessa esiteltyihin tapauksiin.

Haastatteluilla pyrittiin selvittämään osallistuneiden henkilökohtaisia kokemuksia ja näkemyksiä tapauksista. Haastatellut asiantuntijat ovat: Maavoimien johtava lakimies Jukka Parpala, valmiuosaston toimistoupseeri ja entinen sotilaslakimies Jouni Kautonen, sotilaslakimies Tuulikki Vainio ja humanitaarisen oikeuden asiantuntija Kethlin Piirma,

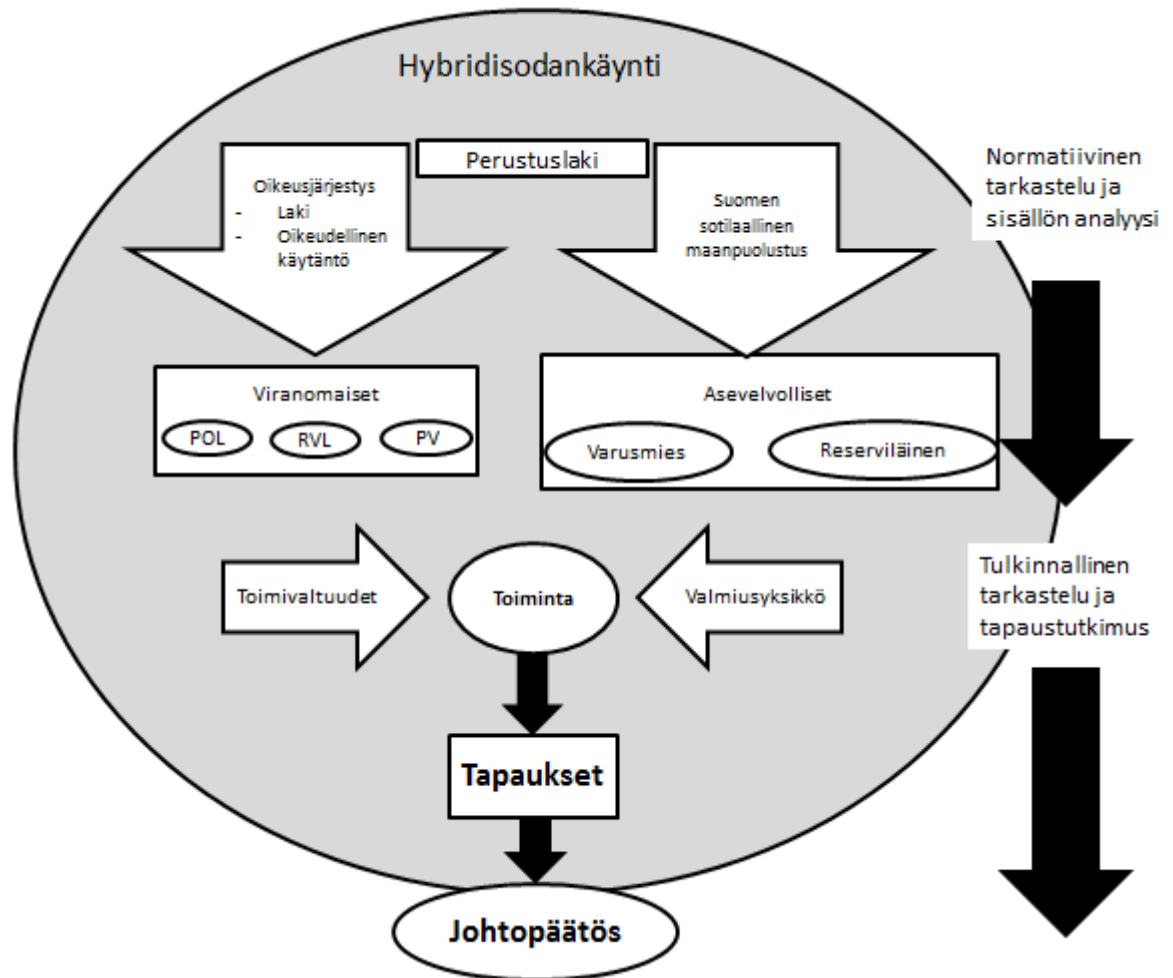
Toiminta kuvattiin johtovastuussa olevan viranomaisen tehtävien mukaisesti. Tapausten tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään, koska asevelvollisia voidaan käyttää eri viranomaisen tukemiseen palvelustehtävästä riippumatta. Tuloksena pyritään esittämään eri viranomaisen kanssa sovellettavia toimintatapoja ja niihin liittyviä rajoitteita. Tarkastelulla voitiin selvittää, miten toiminta on toimivaltuuksien näkökulmasta mahdollisimman tehokasta.



Kuva 2. Tutkimusasetelma

1.4 Viitekehys, näkökulma ja rajaukset

Tutkimuksessa tuloksia tarkastellaan operaation johtajan silmin. Sotilaan näkökulma on tavoitokeskeinen ja käsketyt tehtävät tulee toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti. Sotilaat ovat velvoitettu noudattamaan Suomen lakia ja laki asettaa mahdollisia rajoituksia toiminnan tehokkuudelle. Tehtävä voi myös olla lain silmissä toteuttamiskelvoton. Oikeudellisesta näkökulmasta sotilaat toimivat lain asettamilla ehdoilla. Lainsäädäntö voi estää, rajoittaa tai mahdollistaa sotilasjoukon toiminnan.



Kuva 3. Tutkimuksen viitekehys

Sotilaat ajattelevat toimintaa uhkalähtöisesti. Uhka voi olla mikä vain toiminnan kannalta haitallinen elementti. Tutkimus käsittelee toisen ihmisen toiminnan aiheuttamaa uhkaa, joka voi olla aktiivista tai passiivista. Ympäristön aiheuttamat uhat, kuten luonnonmullistukset ovat rajattu tutkimuksesta pois. Ihmisen asema lain silmissä vaikuttaa toimivaltaan, joten ihmiset on jaettu kolmeen kategoriaan, joita ovat siviili, rikollinen, ja sotilashenkilö. Siviilin ja rikollisen

erottaminen toisistaan perustuu henkilön toimintaan. Siviili muuttuu rikolliseksi aloittaessaan rikollisen toiminnan. Sotilashenkilö on määritelty kansainvälisessä ja Suomen laissa.

Sotilaat määrittelevät joukolleen voimankäytön säädökset voimassa olevan toimivallan perusteella. Voimankäytön säädökset voidaan antaa sotilaskäskynä. Voimankäytön säädökset muuttuvat voimassa olevan toimivallan perusteella. Toimivalta määritellään johtovastuussa olevan viranomaisen toimesta lain mukaisesti. Tutkimuksessa käsitellään viranomaisista poliisia, rajavartiolaitosta ja sotilasviranomaisia.

Tapauksien tilanteet on muodostettu uhkien aiheuttaman toiminnan perusteella. Sotilasjoukko toimii uhkaa vastaan koulutuksen mukaisesti. Taistelutehtävässä toiminta perustuu taktisiin periaatteisiin ja voimankäyttö tilanteissa voimankäytön koulutuksessa saatuihin valmiuksiin. Tilanteet on kuvattu tapauksissa ja nostettu esiin teemahaastattelun kysymyksissä. Toimintaa on rajattu ennakoitaviin ja koulutukseen perustuviin toimintatapoihin.

Puolustusvoimien toimivaltuuksia voidaan lisätä valtioneuvoston tai Suomen presidentin päätöksellä.²⁷ Nykyaikaisiin uhkamalleihin perustuen on mahdollista, että sotilaallista voimaa tarvitaan ennen toimivaltuuksien lisäämistä. Tutkimuksessa tarkastellaan pelkästään normaaliolojen lainsäädännön alaista toimintaa. Toimivaltaa ei rajata koskemaan pelkästään lain määrittämää toimivaltaa puolustusvoimille. Virka-aputehtävässä johtovastuussa oleva viranomainen voi antaa lisää toimivaltuuksia puolustusvoimien edustajalle tehtävän suorittamiseksi lain määrittämällä tavalla.

Puolustusvoimilla on käytössä useita sotilasviranomaisista koostuvia joukkoja, jotka ovat valmiita toimimaan kriisin alkuvaiheessa. Viranomaisen toimivaltuudet on määritelty laissa selkeästi ja niistä on olemassa normaaliaikoina oikeuskäytäntö. Kokonaan sotilasviranomaisista muodostuvat joukot on rajattu pois tutkimuksesta. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan asevelvollisten muodostamia yksiköitä ja niiden toimivaltaa.

²⁷ Valmiuslaki, 29.12.2011/1552 ks. myös Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083.

2. LAINSÄÄDÄNTÖ OSANA HYBRIDIVAIKUTTAMISTA — KESKEISET KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT

*”It’s more than likely that hybrid warfare in various manifestations will shape the face of war”.*²⁸

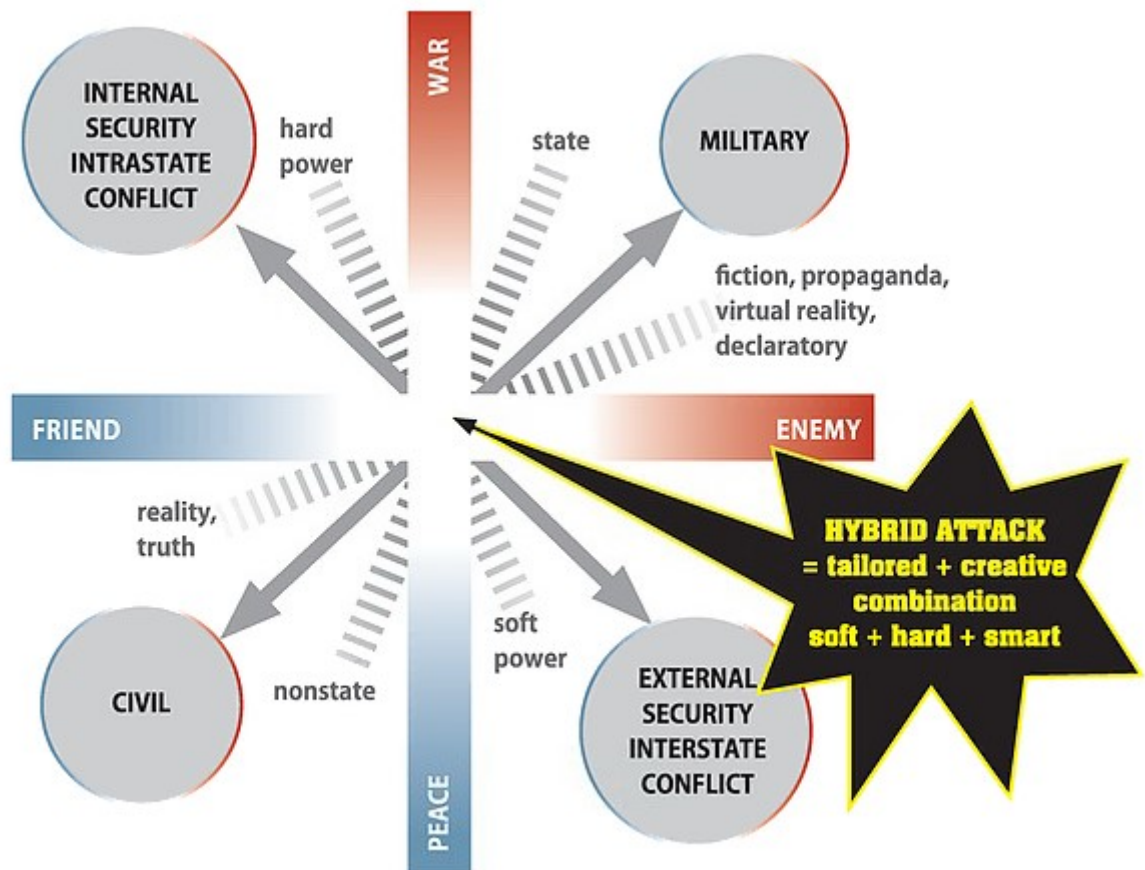
Hybridisodankäynti on herättänyt erityistä kiinnostusta tällä vuosikymmenellä. Hybridikeinojen käyttämisestä puhutaan yhä enemmän osana sodankäyntiä. Vuonna 2017 Suomeen perustettiin kansainvälinen Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (The European center of excellence for countering hybrid threats, Hybrid CoE), jonka keskeisimpänä tavoitteena on kehittää turvallisuutta Euroopassa. Eri valtioiden yhteistyöllä pyritään kehittämään resilienssiä ja valmistaudutaan torjumaan hybridiuhkia. Keskus toimii Suomessa ja sen keskeisin tavoite on kehittää turvallisuutta Euroopassa.²⁹ Hybridikeinot muuttavat sodankäynnin käsitettä. Teknologian ja yhteiskunnan kehitys on luonut useita uusia hybridikeinoja.

Hybridisodankäynnin uhka on puhuttanut kansainvälisiä toimijoita, ja se on määritelty konkreettiseksi uhaksi. Naton Brysselin huippukokouksen loppulauselmassa määriteltiin, että viides artikla voidaan aktivoida, mikäli Naton jäsenvaltio joutuu hybridihyökkäyksen kohteeksi.³⁰ Sotilasyhteisö on reagoinut hybridihyökkäyksen torjuntaan. Ongelmaksi muodostuu hybridihyökkäyksen tunnistaminen.

²⁸ Johann Schmid: The hybrid face of warfare in the 21st century, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019.

²⁹ The European center of excellence for countering hybrid threats, www.hybridcoe.fi, luettu 11.9.2019, passim.

³⁰ Naton asiakirja: *Brussels summit declaration*, 11.7.2018.



Kuva 4. Hybridihyökkäyksen asetelma³¹

Kuten hybridihyökkäyksen asetelmassa kuvataan, hybridihyökkäyksen tunnusomainen piirre on, että sen tekijä, kohde ja tarkoitus on vaikea tunnistaa. Hyökkäyksen tavoite on yleensä olla uusi ja ainutlaatuinen. Puolustajan on usein vaikea tunnistaa hyökkäyksen tavoitetta tai jopa ymmärtää olevansa hyökkäyksen kohteena. Hyökkäyksen kohde riippuu tavoitteesta. Kohde voi olla mikä tahansa yhteiskunnan osa ja keino määritellään sen mukaisesti. Tarkoitus on yhdistellä eri keinoja ja vaikeuttaa määrittelyä. Tavoite ja kohde voivat olla sotilaalliset, mutta keinot voivat olla mitä tahansa muuta. Sodankäynnin keskeisimmät keinot eivät välttämättä ole sotilaallisia.³²

Oikeudellisten keinojen käyttäminen on osa hybridi vaikuttamista. Sitä kutsutaan termillä *lawfare*. Lawfare on oikeudellisten periaatteiden, kuten lainsäädännön ja oikeusjärjestelmien väärinkäyttöä, vahingoittamista tai manipuloimista sotilaallisten tai strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai saavuttamisen edistämiseksi. Lawfaren käsitteeseen kuuluu myös edellä

³¹ Schmid, 2019.

³² Schmid, 2019.

mainittujen periaatteiden ja järjestelmien voimistaminen.³³ Tutkimuksessa tarkastellaan mahdollisuuksia väärinkäyttää ajantasaista lainsäädäntöä ja estää tai vaikeuttaa näin viranomaisten toimintaa.

Tunnistamattomien uhkien torjumiseksi yhteiskunnan tulee kehittää sen kykyä sietää erilaista vaikuttamista. Tästä käytetään käsitettä *resilienssi*. Valtioneuvosto laati selvityksen 2019 kokonaisresilienssistä. Selvityksessä resilienssi määriteltiin yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskuntien iskunkestävyydeksi ja mukautumisvalmiudeksi.³⁴ Tutkimuksessa resilienssiä tarkastellaan Suomen lainsäädännön iskunkestävyyden ja mukautumisvalmiuden näkökulmasta.

Hybridisodankäynnin ja hybridiuhkien määritelmiä on esitetty sekä tieteellisissä tutkimuksissa että valtiollisten toimijoiden asiakirjoissa³⁵. Määritelmiä on siis useita, ja tässä luvussa tarkastellaan erilaisia näkökulmia siitä, mitä hybridisodankäynti on, miten lainsäädäntöä voidaan käyttää vaikuttamisen keinona ja miten on mahdollista suojautua hybridivaikuttamiselta.

2.1 Hybridisodankäynnin keskeiset tunnuspiirteet ja tunnistaminen

Hybridin voi jakaa turvallisuuden viitekehyksessä kahteen käsitteeseen: hybridiuhat ja hybridisodankäynti. Naton määritelmän mukaan hybridiuhat ovat yhteen sovitettuja konventionaalisia ja ei-konventionaalisia keinoja, joita vastustaja käyttää tavoitteidensa saavuttamiseksi. Hybridisodankäynti on venäläisen kenraali Valeri Gerasimovin mukaan täsmäaseiden ja erikoisjoukkojen tehtävään räätälöityä käyttöä vastustajan infrastruktuuria ja yhteiskuntaa vastaan. Tavoitteena on aiheuttaa kansallista sekasortoa lyhyessä ajassa.³⁶

Suomalaisessa ajattelussa hybridi jaetaan neljään osaan. Nämä ovat hybridivaikuttaminen, hybridihäirintä, hybridiopeeraatiot ja hybridisodankäynti. Valmiusajattelumallin mukaisesti uhkien mahdollinen ilmeneminen on jaettu kahteen osaan. Uhkien ilmeneminen jaetaan normaaliaikoina ilmeneviin uhkiin ja uhkiin, jotka esiintyvät valmiutta kohotettaessa. Normaaliaikoina esiintyy hybridivaikuttamista ja -häirintää. On mahdollista, että hybridiopeeraatiot ja

³³ Report of the Cleveland experts meeting September 11 2010, *Is lawfare worth defining?*, https://web.archive.org/web/20110807201635/http://www.case.edu/orgs/jil/vol.43.1.2/43_Lawfare_Report.pdf, luettu 20.3.2020.

³⁴ Ari-Elmeri Hyvönen, Tapio Jantunen, Harri Mikkola, Juha Käpylä, Harri Gustafsberg, Markku Nyman, Tiina Rättilä, Sirpa Virta, Johanna Liljeroos, *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019, Valtioneuvoston kanslia, 2019, s.1.

³⁵ Lasconjarias Guillaume & Larsen, Jeffrey A., *Nato's response to hybrid threats*, Nato defence college, Debooks Italia srl., Rooma, 2015, s.19.

³⁶ Sama, s.20-21.

-sodankäynti käynnistävät valmiuden kohottamisen ja ne jatkuvat koko ajan valmiutta koho-
tettaessa.³⁷

Nato ja Suomi määrittelevät hybridisodankäynnin vihollisen näkökulmasta. Lähtökohtana on, että suojaudutaan vastustajan käyttämiltä hybridikeinoilta. Keskeinen haaste on ymmärtää olevansa vaikuttamisen kohteena ja tunnistaa vastustajan tavoite. Gerasimov sen sijaan on kuvaillut hybridiä enemmän hyökkäyksellisenä kuin puolustuksellisenä. Gerasimov esittää tul-
kinnassaan konventionaalisten sodankäynnin keinojen käyttämistä ei-sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Multinational Capability Development Campaign (MCDC) toteaa, että hybridisodankäynti voi olla valtiollista tai ei-valtiollista. MCDC käyttää hyökkääjästä termiä *hybrid actor*, hybridisodankäynnin toimija. Voimaa pyritään käyttämään synkronoidusti vastustajan kriittistä infrastruktuuria ja haavoittuvuuksia vastaan. Kohde voi olla esimerkiksi sotilaallinen, poliittinen, taloudellinen, yhteiskunnallinen, informaatio tai infrastruktuuri. Toimijan tavoitteena voi olla vaikuttaa kohteen tai kohteen osan käyttäytymiseen tai fyysiseen olemukseen. Vaikuttamisen kohde valitaan tavoitteiden perusteella.³⁸ Toimija on terminä hyvin käyttökelpoinen, koska hyökkääjän tunnistaminen on hybridivaikuttamisessa vaikeaa.

Puolustusvoimien tutkimuslaitos esitti vuonna 2015 kuvauksen epätavanomaisesta sodankäynnistä. Tällä tarkoitettiin ”*valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden väkivaltaista kamppailua laillisen aseman ja vaikutusvallan hankkimiseksi väestön keskuudessa*”. Epätavanomaisessa sodankäynnissä suositaan epäsuoria keinoja. Tavoitteen saavuttamiseksi voidaan käyttää tavanomaista asevoimaa ja muita kykyjä vastustajan voiman, vaikutusvallan ja tahdon murenttamiseksi.³⁹ Epätavanomaisen sodankäynnin kuvaus on samanlainen kuin Naton ja MCDC:n kuvaus hybridisodankäynnistä.

United States Government Accountability Office (GAO) taas ei vuonna 2010 antamassaan raportissa määritellyt hybridisodankäyntiä erillisenä käsitteenä laisinkaan. Syynä tähän oli se, että käsite sisältää kaikki sodankäynnin alueet ja tiukan määrittelyn tekeminen voisi jättää jostain tuntemattomia keinoja määritelmän ulkopuolelle.⁴⁰ Hybridisodankäyntiä kuvaa useassa lähteessä sen tunnistamisen vaikeus. Täsmällinen määritelmä kattaisi erittäin epätodennäköisesti kaikki hybridisodankäyntiin liittyvät elementit.

³⁷ Jukka Savolainen: Haavoittuvuudet ja resilienssiverkosto, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019.

³⁸ Multinational Capability Development Campaign (MCDC): *Countering Hybrid Warfare*. Baseline assessment, 2016, s.16-18.

³⁹ Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen tutkimuskatsaus 1/2015: *Hybridisodankäynnin käsitteestä*, 2015, s.1.

⁴⁰ United States Government Accountability Office raportti: *Hybrid Warfare*, 2010, s.6-17.

Hybridisodankäynnille annettuja määritelmiä kuitenkin yhdistää se, että sillä on jokin tavoite. Onnistuneessa operaatiossa tämä tavoite on kuitenkin epäselvä puolustajalle operaation aikana ja jopa operaation jälkeen. Tavoitteena on, että vaikutuksen kohdetta ei tunnisteta ja päädytään tilanteeseen, jossa lopputulos hyväksytään ilman merkittävää vastarintaa.

Hybridiosaamiskeskuksen tutkimusjohtaja Hannah Smith kehottaa puhumaan enemmän hybridiuhista kuin hybridisodankäynnistä. Hybridisodankäyntiä tulkitaan vahvasti sodankäynnin kautta. Hybridiuhat voivat puolestaan toteutua jo rauhan aikana. Käsitteenä *hybridiuhka* on Smithin käsityksen mukaan käytettävämpi ja kuvaavampi käsite kuin hybridisodankäynti.⁴¹ Hybridiuhka on parempi käsite, kun tarkastellaan yksittäisiä tapauksia. Hybridisodankäynnissä tulkinta ohjaa laajamittaiseen vaikuttamiseen, jolla voi olla useita tavoitteita. Hybridiuhka kuvaa paremmin vaikuttamista yksittäiseen tapahtumaan, kuten vaaleihin.

European Union Institute for Security Studies (EUISS) vanhemmat tutkijat Jan Joel Andersson ja Thierry Tardy kuvaavat hybridiuhkia osana European Defence Agensylle (EDA) laadittua tutkimusta. Hybridiuhat esiintyvät heidän mukaansa rauhan aikana ja niissä yhdistellään tavanomaisia ja epätavanomaisia keinoja, sotilaallisia ja ei -sotilaallisia keinoja sekä avoimia ja salaisia toimia. Tarkoituksena on luoda epävarmuutta ja epäselvyyttä ympäristöön ja kohteeseen sekä vaikeuttaa operaation alun tunnistamista. Tällöin vastuullisia viranomaisia ovat siviiliviranomaiset, koska varsinaista sotaa ei ole.⁴²

Anderssonin ja Thierryn tapa kuvata hybridiuhkia keskittyy normaaliaikoina tapahtuvan toiminnan kuvaamiseen. Heidän määrittelynsä mukaan voidaan olettaa, että hybridivaikuttaminen tapahtuu enimmäkseen normaaliaikoina. Sota- tai poikkeustilan puuttuminen vaatii uhkien tarkastelua normaaliaikojen olosuhteissa.

Epäselvässä tilanteessa uhan tulkinta voi olla haastavaa. Uhan määrittelemisen ulkoiseksi eli maan rajojen ulkopuolelta tulevaksi tai sisäiseksi uhaksi voi vaikeuttaa viranomaisten toimintaa. Riskinä on se, että uhkaan ei kyetä vastaamaan tai reagoimaan asianmukaisella tavalla. Hybridiuhan tunnuspiirteiden tunnistaminen ja ymmärtäminen ovat tärkeitä. Silloin vastatoimien käynnistäminen voidaan onnistua tekemään ajoissa. Tärkeää on myös olla ylireagoimatta. Uhkien tunnistamisen tai vastatoimien epäonnistuesssa toimija voi päästä sotilaallisiinkin tavoitteisiin käyttämättä sotilaallista suorituskykyä.⁴³

⁴¹ Huusko, Markku: Käykö Venäjä hybridisotaa Suomea vastaan? Tässä tuoreet tulkinnot, Alma Talent Oy, 22.4.2016. [<https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/194531-kayko-venaja-hybridisotaa-suomea-vastaan-tassa-tuoreet-tulkinnot>], luettu 7.1.2020.

⁴² Andersson, Jan Joel & Thierry, Tardy: *Hybrid: what's in a name? Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, 28.10.2015.

⁴³ Schmid, 2019.

Gerasimovin mukaan on todennäköistä, että ei-sotilaalliset toimet tulevat olemaan tehokkaampia kuin sotilaalliset keinot. Laaja keinovalikoima mahdollistaa sodan tai konfliktin ratkaisemisen esimerkiksi poliittisen tahdon tai konfliktin oikeudellisuuden kyseenalaistamisella. Hybridisodankäynnissä voitto voidaan saavuttaa voittamatta yhtään taistelua.⁴⁴

Yhdysvalloissa on esitelty viidennen sukupolven sodankäyntiä, jossa tarkoituksena on saavuttaa omat tavoitteet siten, että vastapuoli tyytyy ratkaisuun. Keskeistä on luoda tilanne, jossa vastustaja ei reagoi iskuihin riittävän voimakkaasti. Edellytyksenä on, että hyökkääjä osoittaa olevansa rauhantilassa ja tulkitsee viranomaisten tehostetun käytön liiallisina ylilyönteinä.⁴⁵

Hybridioperaatiot, -uhat tai -sodankäynti pyrkivät olemaan vaikeasti tunnistettavia, joten tiukan määrittelyn tekeminen voi olla jopa vahingollista. Määrittelyn pohtiminen on kuitenkin tärkeää, jotta hybridivaikuttaminen voidaan tunnistaa. Ei siis tulisi etsiä tiukkaa ja sitovaa määrittelyä vaan pohtia tunnistettavissa olevia tunnuspiirteitä. Tutkimuksessa hybridi toimii kineettisten ja ei-kineettisten, sotilaallisten ja ei-sotilaallisten sekä yleisesti kaikkien mahdollisten keinojen yhdistelemistä kuvaavana etuliitteenä.

Hybridisodankäynnin tunnuspiirteenä on, että hyökkääjä yhdistelee sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja tavoitteensa saavuttamiseksi. Ennen sotilaallisten keinojen käyttämistä voidaan käyttää laajaa valikoimaa muita keinoja sotilasoperaation valmistelemiseksi ja/tai tehostamiseksi. Tällainen toiminta voidaan luokitella hybridioperaatioksi, vaikka tavoitteet olisivatkin sotilaallisia.

Yhteiskuntaa tulee tarkastella kokonaisuutena, jotta voidaan kehittää resilienssiä hybridivaikuttamiseen. On todennäköistä, että keinoja, joita tulevaisuudessa käytetään, ei ole vielä käytetty. Toisaalta ennakoimalla mahdollisia haavoittuvaisuuksia ja niihin reagoiminen ennen uhan muodostumista on tärkeää. Toisaalta, kuten valtioneuvoston selvityksessä todetaan, yksittäiseen kriisitilanteeseen kehitetty toimintamalli saattaa osoittautua toisessa tilanteessa haitalliseksi⁴⁶.

Uhkaan voidaan reagoida aktiivisesti tai passiivisesti. Aktiivisella reagoinnilla voidaan muuttaa yhteiskunnan rakenteita siten, että hyökkääjän kynnys käyttää haavoittuvuutta nousee tai haavoittuvuus katoaa. Passiivisella reagoinnilla haavoittuvuus voidaan tunnistaa ja varautua

⁴⁴ Guillaume & Larsen, 2015, s.21 ks. myös Schmid, 2019.

⁴⁵ Paronen, Antti & Simon Källman: Voimankäytön pettämätön logiikka, *Sotilasajatus* 3/2018, s.51.

⁴⁶ Ari-Elmeri Hyvönen, Tapio Jantunen, Harri Mikkola, Juha Käpylä, Harri Gustafsberg, Markku Nyman, Tiina Rättälä, Sirpa Virta, Johanna Liljeroos, 2019, s.3.

toimimaan, jos jokin toimija pyrkii hyväksikäyttämään kyseistä haavoittuvuutta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lainsäädäntöön kohdistuvia hybridiuhkia.

2.2 Oikeudellinen kieli ja lainsäädäntö vaikuttamisen keinona

Hyökkäyksen suorittaja voi käyttää lakeja tai oikeudellista kieltä osana hyökkäystä⁴⁷. Kansallisten tai kansainvälisten lakien noudattamatta jättämistä voidaan käyttää kovempien keinojen käyttämisen perustelemiseksi tai vastatoimien kyseenalaistamiseksi. Lain tuomia oikeuksia voidaan myös käyttää omien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hybridiuhkien torjuminen edellyttää sitä, että koko yhteiskuntaa tarkastellaan kokonaisuutena. Haavoittuvuuksien tunnistaminen yhteiskuntarakenteiden harmaita alueita tarkastelemalla ja ymmärtämällä on keino kehittää resilienssiä hybridi vaikuttamista vastaan. Etenkin rakenteet ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ovat merkityksellisiä hybridiuhkien torjunnassa. Lawfarea tarkastellessa lainsäädännön ”*hybridin mentävien*” aukkojen aktiivinen paikkaaminen on yksi torjunnan kulmakivistä.⁴⁸

Lawfare jaetaan kahteen osa-alueeseen, jotka ovat *Zeussilainen* ja *Hadesialainen lawfare*. Vertauskuvaa kreikkalaisen mytologian jumaliin Zeukseen ja Hadekseen käytetään kuvaamaan jatkuvaa hyvän ja pahan taistelua. Lainsäädännön käyttäminen lain periaatteiden noudattamisen rohkaisemiseen ja vahventamiseen on Zeussilaista lawfarea. Lainsäädännön ja sen periaatteiden vääristäminen ja käyttäminen sitä vastaan taas on Hadesialaista lawfarea. Molemmissa on tarkoitus käyttää ei-kineettisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi.⁴⁹

Lainsäädäntöä on tarkasteltava mahdollisuuksien ja uhkien kautta. Viranomaisille oman toimivallan tunteminen on mahdollistava tekijä, kun selvitettävä tilanne on epäselvä. Etenkin viranomaisyhteistyössä johtovastuussa tulisi olla viranomainen, jolla on paras toimivalta tilanteen ratkaisemiseksi. Vastustajalle lakiin kirjatut pidäkkeet ovat mahdollisuus. Uhkana on se, että vastustaja valitsee keinot niin että viranomainen, jolla on käyttökelpoisin toimivalta ja suorituskky, ei voi puuttua tilanteeseen.

⁴⁷ Tiina Ferm: Lakimuutokset Suomessa hybridiuhkien aikakautena, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019.

⁴⁸ Ferm, 2019 ks. myös Schmid, 2019, Ferm käyttää termiä ”*hybridin mentävä*” kuvaamaan lainsäädännössä olevia tulkinnanvaraisia asetuksia, joita hybriditoimija voi käyttää omien tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁴⁹ Munoz Mosquera, Andres B. & Bachmann, Sascha Dov, *Lawfare in Hybrid wars: The 21st Century Warfare*, International humanitarian legal studies, Brill Nijhoff, Leiden, 2017, s.72-73.

Lakititeen professori Orde Kittrie kuvailee lawfaren keinojen käyttämistä kahdella tavalla. Toimija tavoittelee lawfaren käyttämisellä samanlaisia vaikutuksia, joita voidaan tavallisesti tavoitella kineettisellä sotilasvoimalla. Tähän kuuluu vaikuttaminen vastustajan sotilaalliseen suorituskyykyyn ja päätöksentekoon. Tavoitteena voi olla myös vastustajan heikentäminen tai jopa tuhoaminen.⁵⁰

Kittrie tuskin tarkoittaa heikentämistä tai tuhoamista kineettisessä merkityksessä. Joukon tuhoaminen tarkoittaa sitä, että vastustajan joukko saatetaan toimintakyvyttömäksi pysyvästi tai ainakin väliaikaisesti.⁵¹ Tämä voi olla mahdollista saavuttaa ilman, että joukolle tuotetaan fyysisiä tappioita.

Tutkijat Anders B. Munoz Mosquera ja Sascha Dov Bachmann kuvaavat kaksi esimerkkiä hyökkäyksellisen lawfaren käytöstä. Nämä ovat:

1. Tämän hetkinen tilanne Ukrainan ja Venäjän välillä, jossa kriisiä ei voi lakiteknisesti määritellä. Kriisiä ei ole tunnistettu kansainväliseksi aseelliseksi selkkaukseksi, aseelliseksi selkkaukseksi ilman kansainvälistä luonnetta tai valtion sisäiseksi aseelliseksi selkkaukseksi. Kansainvälinen laki ei tunne muita määritelmiä, joten tunnistuksen puuttuessa kriisi on jäänyt määrittelemättömäksi. Tämä tekee lain soveltamisesta kriisiin epäselvää, ja oikeus aloittaa puolustuksellinen sotatoimi pystytään kyseenalaistamaan. Venäjä pystyy estämään tunnistamisen kiistämällä olevansa aktiivinen toimija Ukrainan kriisissä ja näin ollen välttää lainsäädännössä määritellyt seuraukset.⁵²

2. Israelin ja Hamasin välisessä kriisissä vuosina 2008 ja 2014 Hamas sijoitti omia kohteitaan siviiliväestön sekaan. Sodan oikeussääntöjen mukaisesti siviiliväestön käyttäminen sotilas-kohteiden suojana on kiellettyä. Tapauksessa hyökkäyksellistä lawfarea käytettiin yksinkertaisesti rikkomalla lakia välittämättä seuraamuksista.⁵³

Vastatoimina edellä esitellyille esimerkeille Munoz Mosquera ja Bachmann kuvaavat puolustukselliset keinot. Hamas on ei-valtiollinen toimija, ja sitä vastaan on käytetty niin kutsuttuja *bankrupting terrorism*- oikeuskäsittelyjä. Tavoitteena on syyttää yrityksiä, jotka rahoittavat järjestön toimintaa, ja estää niiden toiminnan jatkaminen. Rahoituksen tai muun avunannon jatkaminen olisi tulkittavissa terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen avustamiseksi.⁵⁴

⁵⁰ Kittrie, Orde, *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford University Press, New York, 2015, s.8.

⁵¹ Puolustusvoimien Koulutuksen Kehittämiskeskus, *Jalkaväen taisteluohjesääntö*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1996, s.54.

⁵² Munoz Mosquera & Bachmann, 2017, s.73-74.

⁵³ Sama, s.74.

⁵⁴ Sama, s.75.

Ukrainassa käytettiin samaa periaatetta Malesian Airlinesin lentokoneen alas ampumisen jälkeen. Venäjä pystyttiin luokittelemaan terrorismia rahoittavaksi valtioksi, kun pystyttiin todistamaan sen rahoittaneen lentokoneen alas ampunutta tahoa. Tällä perusteella kansainvälinen yhteisö oikeutti Venäjää kohtaan asetetut taloudelliset pakotteet.⁵⁵

Lawfaren käyttöön liittyy myös riski hyvän aikeen kääntymisestä pahaksi. Vastustaja voi tunnistaa puolustuksellisesti käytetyn keinon heikkouden ja hyväksi käyttää sitä. Nato tiedotti Afganistanissa suuressa informaatio -operaatiossa, että Nato joukot eivät ammu, jos siviilejä on vaara-alueella. Tarkoitus oli käyttää puolustuksellisia keinoja lainsäädännön noudattamisen rohkaisemiseksi ja vahventamiseksi. Taliban-taistelijat kehittivät vastareaktion omaa taktiikkaansa siten, että sijoittivat omat asemansa säännöllisesti lähelle siviilikohteita. Taliban tunnisti Naton tavan käyttää puolustuksellista lawfarea ja hyödynsi sitä hyökkäyksellisellä tavalla.⁵⁶

Lawfarea käytetään osana hybridioperaatiota ja se on usein riippuvainen informaatio-operaatiosta. Informaatio-operaatio koostuu usein tiedotukseen ja informaatioon liittyvästä toiminnasta, joka on kohdistettu vaikuttamaan kohdeyleisön psykologiseen, motivaationaaliseen, idealistiseen ja moraaliseen ymmärrykseen. Informaatio-operaatio ja strateginen tiedottaminen toimivat suoraan korrelaatioissa lawfaren tavoitteiden saavuttamiseksi.⁵⁷

Lawfaren jakaminen kahteen (Zeus ja Hades) osa-alueeseen auttaa ymmärtämään sen toimintaa. Reaktiolla on aina vastareaktio. Hyvä pyrkii aina pahan voittamiseen ja toisin päin. Molemmat osapuolet pyrkivät saamaan edun käytössä olevilla keinoilla. Lain vääristäminen ja sen noudattamatta jättäminen voidaan määritellä pahaksi eli maanpuolustuksen kontekstissa hyökkäyksellisiksi toimiksi (Hades). Lain tarkasteleminen, selkeyttäminen ja noudattamiseen rohkaiseminen taas voidaan määritellä hyväksi eli puolustukselliseksi toimeksi (Zeus). Molempia keinoja voidaan käyttää hybridiuhkien torjumiseen, kunhan otetaan huomioon mahdolliset vastareaktiot.

⁵⁵ Sama, s.74 Viitattu: S. Bachmann, *Malaysia Airlines Flight mh17: the day Russia became a state sponsor of Terrorism*, Amicus Curiae, 2014.

⁵⁶ Sama, s.75.

⁵⁷ Munoz Mosquera & Bachmann, 2017, s.73.

2.3 Lawfaren käyttäminen osana hybridisodankäyntiä

Lawfare toimii hybridisodankäynnissä, ja informaatio-operaatioihin liitettynä etenkin, koska huomio pystytään ohjaamaan esimerkiksi toiminnan laittomuuteen tai muuhun haluttuun oikeudelliseen epäkohtaan. Avoimissa demokraattisissa yhteiskunnissa yksi suurimmista haasteista on disinformaation torjuminen. Vaikuttamisen yksi keskeisistä päämääristä on pyrkiä heikentämään luottamusta viranomaisiin ja luomaan näin yhteiskunnallisia jännitteitä.⁵⁸

Vaikuttamisella voidaan pyrkiä tilanteeseen, jossa viranomaisia pystytään kuormittamaan ilman sitä, että on perusteita ottaa käyttöön poikkeusolojen mukaisia toimivaltuuksia, vaikka normaaliaikojen toimivalta ei riitä tilanteen ratkaisemiseksi.⁵⁹ Tällaisessa tilanteessa on todennäköistä, että luottamus viranomaisiin kärsii. Tämä voi johtua joko viranomaisten heikentyneestä kyvystä ratkaista tilanne tai ylilyönneistä, joilla tilanne pyritään saamaan hallintaan.

Lisätoimivaltuuksien saaminen maanpuolustukseen vaatii valtioneuvoston päätöksen. Käyttöön ottamiseksi vaadittavat mekanismit on kirjattu puolustustilalakiin ja valmiuslakiin. Näihin mekanismeihin on kirjattu, minkä ehtojen pitää täytyä toimivaltuuksien käyttöön ottamiseksi. Valmiuslaissa poikkeusolot on määriteltä seuraavasti:

”1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;

2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;

3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;

4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä

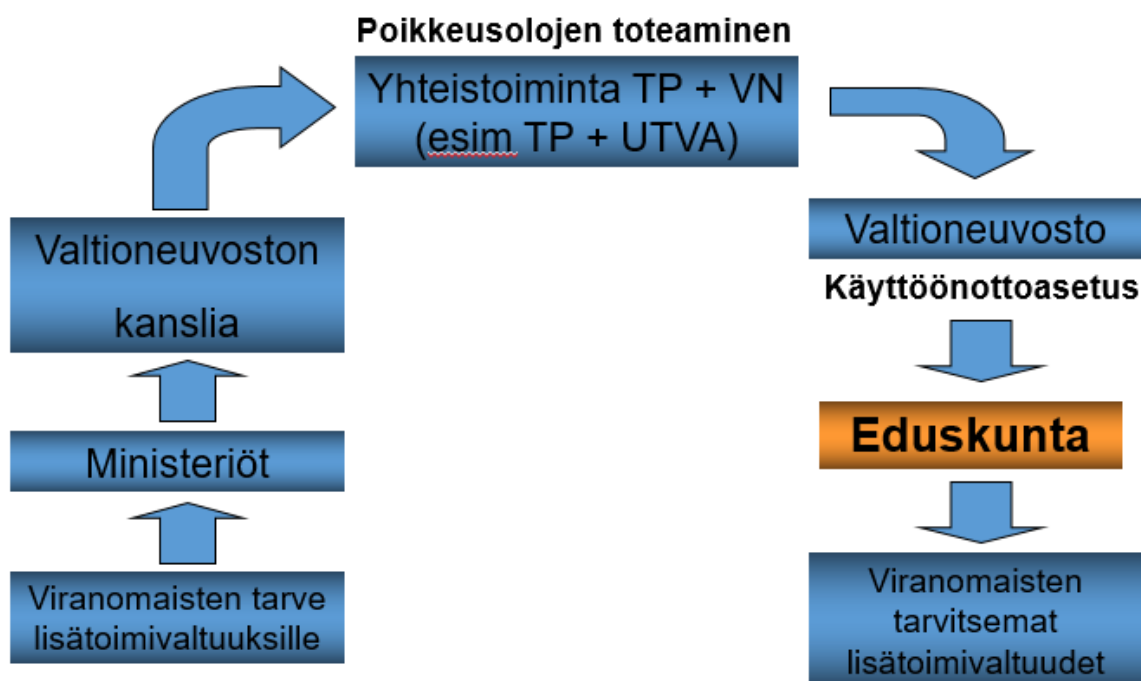
5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.”⁶⁰

⁵⁸ Munoz Mosquera & Bachmann, 2017, s.21 ks. myös Ferm, 2019.

⁵⁹ Sama.

⁶⁰ Valmiuslaki, 9.12.2011/1552.

Valmiuslain käyttöön ottaminen tapahtuu toteamalla vallitsevat poikkeusolot tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimesta, minkä jälkeen lain soveltaminen aloitetaan käyttöönottoasetuksella, kuten kuvassa viisi on esitetty.



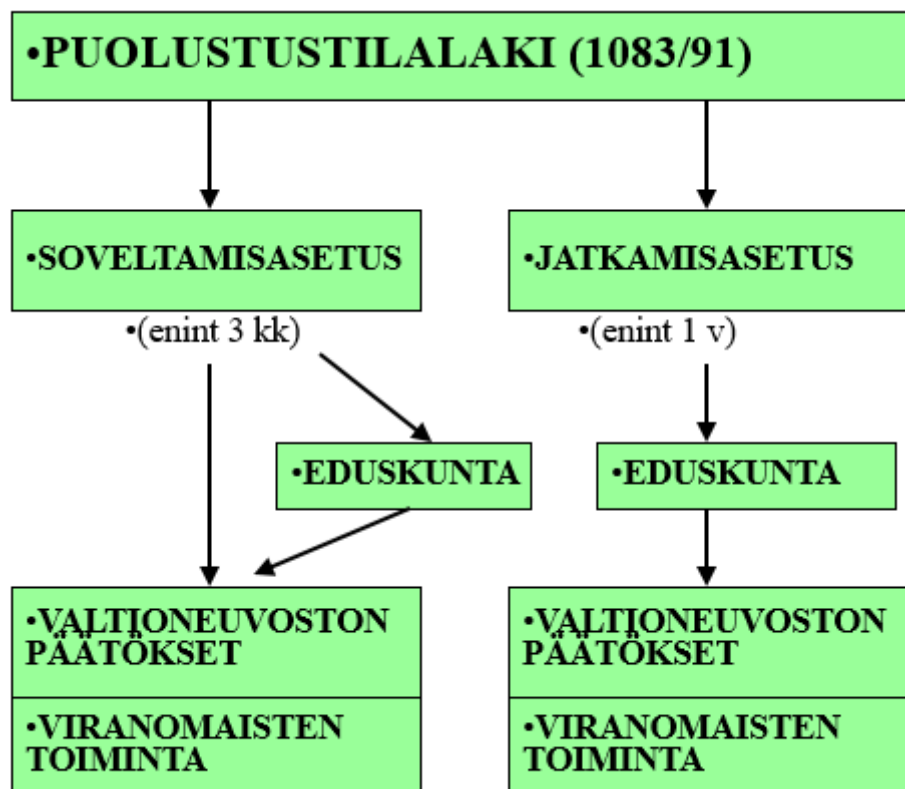
Kuva 5: Mekanismi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamiseksi

Valtioneuvosto voi tehdä käyttöönottoasetuksen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Käyttöönottoasetus astuu voimaan eduskunnan päätöksellä joko sellaisenaan tai muutettuna käyttöön otettujen toimivaltuuksien, niiden alueellisten soveltamisalan tai voimassa olevan ajan mukaan. Kiireellisessä tapauksessa valtioneuvosto voi käyttöönottoasetuksella aloittaa lain mukaisten toimivaltuussäännösten soveltamisen välittömästi, mutta enintään kolmeksi kuukaudeksi. Silloinkin asetus toimitetaan eduskunnan käsiteltäväksi välittömästi ja sitä muutetaan tarvittaessa eduskunnan päätösten mukaisesti.⁶¹

Puolustustilalaki saatetaan voimaan tasavallan presidentin soveltamisasetuksella, jos valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet eivät riitä valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestelmän ylläpitämiseksi sodan tai siihen rinnastettavissa olevien sisäisten väkivaltaisten levottomuuksien kohdistuessa Suomeen. Soveltamisasetuksen käyttöön ottamisen määrää tasavallan presidentti. Määräyksen jälkeen asetus astuu voimaan ja on viipymättä toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta hyväksyy asetuksen enintään kolmeksi kuukaudeksi tai

⁶¹ Valmiuslaki, 9.12.2011/1552.

hylkää sen. Tämän jälkeen jatkamisesta päättää eduskunta enintään vuodeksi kerrallaan.⁶² Prosessi on kuvattu kuvassa kuusi.



Kuva 6: Mekanismi puolustustilalain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamiseksi

Sisäministeriön hybridiasioiden päällikkö Tiina Ferm tarkastelee artikkelissaan ”*Lakimuutokset Suomessa hybridiuhkien aikakautena*”, kuinka yhteiskunta voi varautua torjumaan hybridiuhkia lainsäädännön näkökulmasta. Keskeinen kysymys on miten valmistautua toimimaan vastustajaa vastaan, joka pyrkii käyttämään oikeusvaltioiden lakeja ja niissä olevia kynnyksiä ja pidäkkeitä omaksi hyödykseen.⁶³

Ferm tarkoittaa kynnyksien ja pidäkkeiden käyttämisellä vaikuttamispyrkimysten peittämistä, jotta voidaan kiistää ne täysin tai voidaan luoda epämääräinen kuva siitä, onko kyseessä toisen valtion tietoinen pyrkimys vaikuttaa. Hybridiuhkien kiistettävyyden ja syyksiluettavuuden vaikeus ovat keskeisiä haasteita. Puolustusvoimien ja poliisin toimintaa ja toimivaltuuksia tarkastellessa on otettava huomioon se, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintaa ei voida enää erottaa toisistaan.⁶⁴

⁶² Puolustustilalaki, 25.2.2000/199.

⁶³ Tiina Ferm, 2019.

⁶⁴ Piirainen, 2019 ks. myös Ferm, 2019.

Tutkimuksen hypoteesina on tilanne, jossa vastustaja kykenee estämään valmiuslain ja puolustustilalain käyttöön ottamisen vaikuttamalla esiteltyihin mekanismeihin. Toimiessa normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti tiukka erottelu eri viranomaisten toimivallan näkökulmasta johtaa todennäköisesti selkeisiin kynnyksiin ja pidäkkeisiin, jos viranomaisten tarvetta toimia turvallisuuden edistämiseksi riippumatta uhan määrittelystä ei tunnisteta.

Suomi on pyrkinyt paikkaamaan *hybridin mentäviä* aukkoja aktiivisesti. Viranomaisten toimintavalmiuksia tilanteeseen, jossa hybridiuhka konkretisoituu toiminnaksi, on sekä kehitetty että pyritty estämään oikeudellisen toimikentän käyttämistä hybridioperaatioiden mahdollistajana. Tästä kolme esimerkkiä ovat:

1. Aluevalvontalakiin vuonna 2017 voimaan tullessa lakimuutoksessa on selkeytetty tunnussettomien sotilaiden aiheuttaman uhan torjumiseen liittyviä toimivaltuuksia ja johtosuhteita. Tätä lakimuutosta on voitu pitää yhtenä parhaista käytänteistä oikeudellisen resilienssin kehityksessä.⁶⁵
2. Rajavartiolain 2019 voimaan tullessa muutoksella parannettiin rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia normaaliaikoina. Tavoitteena oli mahdollistaa rajavartiolaitoksen nopea ja tehokas toiminta turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin mukaan lukien hybridiuhat, joissa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on hämärtyntä niin että niitä on vaikea erottaa toisistaan.⁶⁶
3. Puolustusvoimien valmiutta kehitettiin asevelvollisuuslain muutoksella 2016. Muutoksen myötä reserviläiset on mahdollista kutsua kertausharjoituksiin laissa säädetystä määräajasta poiketen, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä välttämättä edellyttää.⁶⁷

Fermin mukaan tulevaisuudessa on tarvetta arvioida ja kehittää lainsäädäntöä normaaliolojen poikkeuksellisiin tilanteisiin jatkuvasti. Hybridiuhkiin varautumista ei voida parantaa pelkästään uusien säädösten ja toimivaltuuksien. Hybridikeinot uhkaavat sisäistä turvallisuutta kohdistamalla siviilihallinnon rakenteisiin ja siten sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaympäristöön. Kehittämisessä tulee huomioida myös kyky sietää hybridivaikuttamisen kuormitusta ja sen seurauksia.⁶⁸

⁶⁵ Ferm, 2019 ks. myös Savolainen, 2019.

⁶⁶ Ferm, 2019.

⁶⁷ Ferm, 2019.

⁶⁸ Sama.

2.4 Johtopäätökset

Hybridiuhat haastavat kansainvälisen lainsäädännön kyseenalaistamalla sen säännöt ja määritelmät. Sodan ja rauhan eroja pyritään hämärtämään, jolloin ulkoisen ja sisäisen kriisin tunnistaminen on vaikeampaa. Lawfare osana hybridikeinoja käyttää hyväksi laissa olevia pidäkkeitä ja tulkinnallisia osuuksia. Hyökkääjä pystyy tulkitsemaan kansainvälistä lainsäädäntöä omien tarkoitusperiensä saavuttamiseksi tai keksiä keinon jättää noudattamatta sitä kokonaisuudessaan. Toimijoiden tunnistamisen vaikeus tekee konfliktin luonteen määrittelystä vaikeaa.⁶⁹ Määrittelyn puute tai väärä määrittely vaikuttaa käytössä oleviin toimivaltuuksiin merkittävästi.

Hyökkäyksellisten toimien tavoitteena on luoda epäselvä toimintaympäristö, jossa kohteen päätöksentekokyky vaikeutuu poliittisella, strategisella ja operatiivisella tasolla. Hybridi tarkoittaa etuliitteenä kokonaisvaltaista lähestymistä vaikuttamiseen, sodankäyntiin, uhkaan tai mihin tahansa sanaan mihin se on liitetty. Sotilaallisiin tavoitteisiin voidaan päästä esimerkiksi vaikuttamalla yhteiskunnan rakenteisiin siten, että kohde ei saa sotilaallista suorituskykyään käyttöön. Vaikuttamisen tavoite ei välttämättä ole ilmiselvää, jos tarkastellaan vaikuttamisen kohdetta. Tämä tekee hybridistä houkuttelevan keinon hyökkääjälle ja tekee varautumisesta haastavaa.

Puolustusministeriö listaa olennaisina vaikuttamisen keinoina esimerkiksi rauhan ja sodan rajan hämärtymisen, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamatta jättämisen, terroritoiminnan, propagandan ja disinformaation lisääntymisen ja avoimen konfliktin kiistämisen. Huolena oli se, että viranomaisia pystytään kuormittamaan siten, että ne eivät kykene suoriutumaan tehtävistään. Tämä voisi olla vaikuttamisen tavoite tai ohjata huomion pois varsinaisesta vaikuttamisen kohteesta.⁷⁰

Hybridikeinoilta puolustautuminen vaatii yhteiskunnan tarkastelua kokonaisuutena. Hybridin ymmärtäminen kokonaisvaltaisena lähestymisenä vaatii sitä, että yhteiskunnan kykyä sietää hybridiä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Resilienssi tarkoittaa nimenomaan yhteiskunnan kykyä sietää erilaisia häiriötiloja ja mukautua vallitsevaan epäjärjestykseen. Se on selvää, että kaikkeen ei voi varautua ja kaikkia vaikuttamisen keinoja ei voida estää.

⁶⁹ Munoz Mosquera & Bachmann, 2017, s.74.

⁷⁰ Puolustusministeriö, 2017, s.19.

Puolustajan näkökulmasta estämisen kanssa yhtä tärkeää on ennaltaehkäiseminen ja sietokyvyn kehittäminen. Haasteena on tunnistaminen ja reagoiminen. Vaikuttaminen voi jäädä huomaamatta ja mahdollinen reaktio on riittämätön uhkaan nähden. Toisaalta vaikuttaminen voidaan tulkita vakavammaksi, kuin olisi tarve ja reaktio voi olla yliampuva. Tärkeää on pystyä sietämään vaikuttamista ja toimia sitä vastaan samassa epäselvästi määriteltävissä olevassa toimintaympäristössä uhan kokonaisvaltaisella lähestymisellä.

Hyökkääjälle yksi edullinen toimintatapamalli on estää sotilaallisen puolustuksen järjestäminen tai sen tarpeen tunnistaminen. Lainsäädäntö muuttuu tällaisessa tilanteessa Schmidin mukaan edulliseksi ”aseeksi”.⁷¹ Lain käyttäminen vaikuttamisen keinona on voimakas. Etenkin demokraattiset oikeusvaltiot ovat haavoittuvaisia, koska lakiin suhtaudutaan tärkeänä osana yhteiskuntajärjestystä. Lakia ei olla valmiita rikkomaan kokonaisuudessaan tai joustamaan sen säännöistä.⁷²

Lawfaren käyttö on nähty usein hyökkäyksellisenä. Hyökkäyksellisten toimijoiden käyttäessä lainsäädäntöä hyväkseen rikkomalla lakia tai tulkitsemalla sen säädöksiä itselleen edullisella tavalla.⁷³ Myös Suomi on haavoittuvainen tämän kaltaiselle hyökkäykselle. Viranomaisten toimivaltuudet sekä niiden käyttämiseen että lisäämiseen liittyvät ehdot on kirjattu lakiin. On mahdollista, että hyökkääjä pyrkii vaikuttamaan toimivaltuuksien lisäämiseen liittyviin mekanismeihin ja toimimaan niin että olemassa olevat toimivaltuudet eivät riitä tilanteen ratkaisemiseksi.

Suomessa on selkeästi ymmärretty lainsäädännön merkitys puolustuksen järjestämiseksi. Lainsäädäntöä tarkastellaan jatkuvasti ja sitä ollaan valmiita päivittämään vastaamaan uusimpiin uhkakuihin. Keskeinen osa lawfaren puolustuksellisia keinoja on sekä haavoittuvaisuuksien tunnistaminen että toimiminen lainsäädännön harmaalla alueella tarvittaessa yhteiskunnan turvaamiseksi.

Harmaalla alueella toimiminen on vaihtoehto, kun vaikuttaminen tapahtuu keinolla, joka ei ole ennalta arvattavissa. Häiriötilanteisiin varautumiseksi lakia on syytä tarkastella ja tulkita säännöllisesti. Voimassa olevaa lainsäädäntöä tulkitsemalla pystytään löytämään haavoittuvaisuuksien lisäksi puolustajan kannalta edullisia tulkintoja. Ennakkoon tehdyt tulkinnat selkeyttävät toimivaltuuksien rajoja ja mahdollisuuksia epäselvissä tilanteissa.

⁷¹ Schmid, 2019.

⁷² Munoz Mosquera, Andres B. & Bachmann, Sascha Dov: Understanding Lawfare in a Hybrid Warfare Context, Articles on NATO Current Challenges, *Legal Gazette Issue 37*, Monte DeBoer, ACT Legal Advisor, 2016.

⁷³ Munoz Mosquera & Bachmann, 2017, s.74.

Lain tulkitseminen vaatii sen tarkastelua kokonaisvaltaisesti. Toiminta turvallisuuden ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi sisältää kaikkien viranomaisten toiminnan. Uhat eivät välttämättä kohdistu selkeästi yhden viranomaisen toimintaympäristöön. Viranomaisten yhteistyö on tärkeässä roolissa uhkien torjumiseksi etenkin normaaliaikoina.

3. LAINSÄÄDÄNNÖN NORMATIIVINEN TARKASTELU VIRAN- OMAISTEN TOIMIVALLASTA JA ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄ- VYYDESTÄ

Lain tulkitsemiseksi on ensin tarkasteltava mitä laissa on säädetty. Lakia on tarkasteltava kokonaisuutena selkeän kuvan saamiseksi, mitä lakiin säädettyt uudistukset todellisuudessa mahdollistavat. Tutkimuksessa käsitellään kolmen viranomaisen toimintaa ja yhteistoiminnan mahdollisuuksia.

Tutkimukseen kuuluvat puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja poliisi. Näiden viranomaisten toimintaa määritellään useassa laissa. Tässä luvussa tarkastellaan sekä lakiin kirjoitettuja toimivaltuuksia että aluevalvontaviranomaisena toimimista ja lakia virka-avun antamisesta eri viranomaisten välillä.

Puolustusministeriön selvityksessä virka-avun tilasta listattiin keskeiset puolustusvoimien virka-apua koskevat lait. Näistä laeista tässä tutkimuksessa käsitellään laki puolustusvoimista, asevelvollisuuslaki, laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja rajavartiolaitos. Tämän lisäksi oli tarpeellista käsitellä aluevalvontalaki, poliisilaki, rikoslaki, perustuslaki, puolustustilalaki ja valmiuslaki.

Alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään erikseen aluevalvontalaissa. Vuonna 2017 tehtiin muutoksia aluevalvonta lakiin Krimin tapahtumien perusteella. Muutoksella pyritään vastaamaan nopeasti kehittyvään sotilaalliseen uhkaan, jonka alkuperä on epäselvä. Aluevalvontalakiin lisättiin määritelmä tunnuksettomasta sotilaallisesta ryhmästä.⁷⁴ Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos velvoitettiin myös ryhtymään välittömästi torjumaan valtakunnan turvallisuutta vaarantavaan vihamieliseen toimintaan.

Lailliset perusteet puolustusvoimien toimivallasta on kirjattu lakiin puolustusvoimista. Puolustusvoimien tehtävät ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan ja Euroopan Unionin väliseen puolustusyhteistyöhön.⁷⁵ Puolustusvoimien odotetaan torjuvan mahdolliset vieraan vallan hyökkäykset sotilaallisilla keinoilla.

Puolustusvoimien suorituskykyä voidaan käyttää myös osana toisten viranomaisten operaatioita. Tällöin tarvittavan toimivallan määrittää johtovastuussa oleva viranomainen. Poliisille

⁷⁴ Aluevalvontalaki, 10.7.2017/502.

⁷⁵ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

annettavasta virka-apusta säädetään erikseen laissa puolustusvoimien virka-apusta poliisille. Virka-apua annetaan, jos poliisin omat voimavarat eivät riitä tai tarvitaan erityistä kalustoa tai osaamista tehtävän suorittamiseksi.⁷⁶

Puolustusvoimat vastaavat alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta yhdessä rajavartiolaitoksen kanssa. Erillistä lakia ei ole säädetty virka-apusta rajavartiolaitokselle. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos toimivat aluevalvontaviranomaisen roolissa aluevalvontalain mukaisesti. Rajavartiolaitoksen toimivallasta säädetään rajavartiolaissa.⁷⁷ Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos ovat yhteistyökumppaneita Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa.

Rajavartiolaitos varautuu myös sodankäyntiin, mutta sen painopiste on varhaisen vaiheen eskaloitumisen rajoittamisessa. Puolustusvoimat kehittävät samoja suorituskkyjä. Karkeasti voidaan tehdä sellainen määrittely, että rajavartiolaitos vastaa Suomen rajaturvallisuudesta normaaliaikoina ja puolustusvoimat kriisiaikoina. Normaaliaikojen ja kriisiaikojen rajapinnan hämärtyessä tämä jako muuttuu todennäköisesti epäselväksi.

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin lain vaikutusta viranomaisten toimivaltaan, johtovuudessa olevan viranomaisen määrittelyyn ja asevelvollisten käytettävyyteen normaaliaikoina. Luvussa kuvataan millaiset ovat viranomaisten ja asevelvollisten toimivaltuudet normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti ja miten ne ovat suhteessa toisiinsa.

3.1 Aluevalvontaa suorittavat viranomaiset ja niiden laillinen toimivalta

Aluevalvontalain tarkoituksena on säätää Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Alueellisella valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten suorittamaa toimintaa Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Koskemattomuuden turvaamisella tarkoitetaan puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten toimenpiteitä alueloukkausten estämiseksi tai torjumiseksi. Toimenpiteisiin lukeutuu mahdollisuus voimaa vaativista toimenpiteistä. Aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset.⁷⁸ Jokaisen viranomaisen toimivallasta säädetään erikseen niille tarkoitetuissa laeissa.

⁷⁶ Laki puolustusvoimien virka-apusta poliisille, 5.12.1980/781.

⁷⁷ Rajavartiolaki, 15.7.2005/578.

⁷⁸ Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

Laki puolustusvoimista säättää puolustusvoimien tehtävät ja toimivallan. Tämän lisäksi laissa säädetään organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä. Puolustusvoimat valvovat Suomen aluetta, kuten aluevalvontalaissa säädetään. Puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia, valtionjohdon toiminnanvapautta ja laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin. Sotilaalliset voimakeinot ovat sotilaan henkilökohtaisen aseiden tai sitä voimakkaamman asevoiman käyttämistä aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan torjumiseksi.⁷⁹

Puolustusvoimien toimivaltaa voidaan lisätä ottamalla käyttöön puolustustilalain mukainen puolustustila. Tila voidaan ottaa käyttöön, jos Suomeen kohdistuu sotatoimi tai siihen rinnastettavat sisäiset väkivaltaiset levottomuudet. Puolustustila voidaan ottaa käyttöön valtakunnallisesti tai alueellisesti. Puolustustilassa sotilasviranomaiset voivat ottaa käyttöön yksityisomistuksessa olevia resursseja Suomen sotilaallisen puolustamisen järjestämiseksi. Näitä resursseja ovat esimerkiksi alueet, rakenteet ja ajoneuvot.⁸⁰ Alueellisen koskemattomuuden valvontaa, turvaamista, eikä sotilaallista voimankäyttöä tarkenneta puolustustilalaissa, vaan siitä säädetään edelleen laissa puolustusvoimista, aluevalvontalaissa ja kansainvälisissä säädöksissä.

Aluevalvontalaissa säädetään aluevalvontaviranomaisten voimakeinojen käytöstä ja sotilaallisten voimakeinojen käytöstä erikseen. Voimakeinojen käyttöä ohjaa sama suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate, mikä on säädetty poliisilaissa. Voimakeinoja voidaan käyttää aluevalvontalaissa annettujen määräysten täytäntöön panemiseksi, vastarinnan murttamiseksi, henkilön kiinniottamiseksi sekä ajoneuvon, ilma-aluksen tai aluksen siirtämiseksi. Ennen voimakeinojen käyttämistä viranomaisen on annettava huomautus ja varoitus voimakeinojen käyttämisestä. Päätös voimakeinojen käytöstä on aluevalvontaa suorittavalla virkamiehellä.⁸¹

Sotilaallisten voimakeinojen käytöstä säädetään erikseen. Laki puolustusvoimista säättää siten, että kaikki aseella tapahtuva voimankäyttö on sotilaallista voimankäyttöä. Tutkimuksessa käytetään kuitenkin aluevalvontalain määritelmää, koska sotilaallisen voimankäytön erottaminen viranomaisen voimankäytöstä on tällöin selkeämpää. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen tarkoittaa aluevalvontalaissa ”sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa asevoimaa”. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää sotilaallisia voimakeinoja Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Sotilaallisten

⁷⁹ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

⁸⁰ Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083.

⁸¹ Poliisilaki, 22.7.2011/872 ks. myös Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

voimakeinojen käyttämistä ohjaavat samat periaatteet ja säädökset kuin voimakeinojen käyttämisestä. Nämä periaatteet ovat pienimmän haitan- ja suhteellisuusperiaate. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen on voitava pitää puolusteltavana tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavat seikat huomioon ottaen.⁸²

Aluevalvontaa suorittava viranomais ei päättä sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä. Päätöksen tekee puolustusministeriö, jos puolustusvoimien ylipäällikön toimivalta ei sitä estä. Puolustusvoimien ylipäällikön eli tasavallan presidentin toimivallalla voidaan viitata esimerkiksi päätökseen puolustustilan voimaan saattamisesta, jolloin vastuu siirtyy aluevastuussa olevalle komentajalle.⁸³

Kiireellisessä tilanteessa puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen on ryhdyttävä välittömästi kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sellaisen vihamielisen toiminnan osalta, joka uhkaa Suomen turvallisuutta välittömästi ja vakavasti. Tällaisessa tilanteessa voidaan käyttää sotilaallisia voimakeinoja, jos niitä voidaan tilanteen vakavuuteen nähden pitää puolustettavina. Vihamielinen toiminta on määritelty aluevalvontalaissa seuraavasti:

- ”1. Vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa;*
- 2. Vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta;*
- 3. Vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa;*
- 4. Vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;*
- 5. Vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän aluevalvontatehtävissä olevaan suomalaiseen valtioniilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää;*
- 6. Sitä, että vieras valtio tai tunnukseton sotilaallinen ryhmä oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.”⁸⁴*

⁸² Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428 ks. myös Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

⁸³ Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428 ks. myös Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083.

⁸⁴ Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428.

Nämä kuusi asetusta määrittelevät sen, milloin puolustusvoimat tai rajavartiolaitos voivat käyttää sotilaallisia voimakeinoja oman harkintansa mukaan. Tiukka määrittely johtunee sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen mittasuhteista. Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän ja siviilirikollisuuden välisen eron tunnistaminen jää puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen virkamiehen arvioitavaksi.

Tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän määrittelyn perusteella tietyn kaltaiset järjestyneen rikollisuuden ryhmittymät voidaan tulkita sotilaallisiksi ryhmiksi. Esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmä United Brotherhood, voidaan syyttäjän ja poliisihallituksen mukaan määritellä sotilaalliseksi yhdistykseksi. Tällöin pitää todeta se, että toiminta uhkaa välittömästi ja vakavasti Suomen turvallisuutta, jotta puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen virkamies voi tehdä päätöksen sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä. Tulkinta on aluevalvontaa suorittavan viranomaisen vastuulla.⁸⁵

Aluevalvontalaki säätelee alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Koskemattomuuden valvonta muuttuu sotilaalliseksi maanpuolustamiseksi, mikäli vastassa on toisen valtion sotilasjoukko. Jos aluevalvontalain toimivaltuudet eivät riitä, otetaan käyttöön valmiuslaki ja puolustustilalaki. Valmiuslaki ei kuitenkaan anna lisätoimivaltuuksia aluevalvontatehtäviin, eikä vaikuta voimankäytön perusteisiin. Aluevalvontalaki pysyy edelleen voimassa ja antaa määreitä alueellisen koskemattomuuden valvomiseksi ja turvaamiseksi poikkeusoloissa.

Puolustusvoimat vastaavat aluevalvontalain mukaan Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta, mikä määrittää puolustusvoimien ensimmäiseksi tehtäväksi suomen sotilaallisen puolustamisen kuten laki puolustusvoimista säätelee. On kuitenkin syytä varautua toimimaan myös tilanteessa, jossa toimivaltuuksia ei ehditä tai pystytä lisäämään. Tämän vuoksi on tarkasteltava puolustusvoimien toimivaltuuksia normaaliaikoina.

⁸⁵ Yle: Näin toimii Suomen vaarallisimpana pidetty rikollisryhmä: "farmijoukkue" hoitaa likaiset työt, huipulla on maaseudun rauhassa asuva mies, [<https://yle.fi/uutiset/3-10965269>], luettu 12.9.2019 ks. myös Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428.

3.1.1 Puolustusvoimien tehtävät ja toimivalta

Puolustusvoimien ensimmäinen tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Tähän kuuluvat alueellinen valvonta ja koskemattomuuden turvaaminen sekä perusoikeuksien ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Puolustusvoimat puolustavat myös Suomen oikeusjärjestelmää. Yhteiskuntajärjestyksen perusteet määrittellään Suomen perustuslaissa, kuten myös Suomen alueen jakamattomuus. Aluevalvontalaki tarkentaa puolustusvoimien tehtävää alueellisesta valvonnasta ja koskemattomuuden turvaamisesta.⁸⁶

Laki puolustusvoimista 4§ määrittää, että puolustusvoimat puolustavat yhteiskuntajärjestystä, valtionjohdon toiminnanvapautta ja alueellista koskemattomuutta tarvittaessa sotilaallisin voimakeinoin Suomeen kohdistuvalta aseelliselta hyökkäykseltä tai sitä vastaavalta uhalta.⁸⁷ Sotilaallinen maanpuolustus määrittellään uhan vakavuuden perusteella. Alueellista koskemattomuutta, yhteiskuntajärjestystä ja/tai valtionjohdon toiminnanvapautta uhkaavassa tilanteessa puolustusvoimien tehtävä on toimia sen ratkaisemiseksi.

Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen aluevalvontalain perusteella on määritelty vain vieraan valtion hyväksi sotilaallisesti toimivaa ryhmittymää vastaan.⁸⁸ Alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sotilaallisin keinoin ja sotilaallinen maanpuolustus on määritetty aluevalvontalaissa käytettäväksi vain vieraan valtion aiheuttamaa ulkoista uhkaa vastaan. Uhan alkuperän selvittämisellä on suuri merkitys viranomaisen toimivallan määrittämisessä.

Sotilaallisten voimakeinojen määritelmä on säädetty aluevalvontalaissa ja laissa puolustusvoimista samalla tavalla. Laki puolustusvoimista ja aluevalvontalaki toteaa siten, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaampaa asevoiman käyttämistä. Tämän määritelmän lisäksi laki puolustusvoimista säätelee siitä, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.⁸⁹

Sotilaallisten voimakeinojen käytössä tulee Suomen lakien mukaisesti noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta. Kansainväliset sodan oikeussäännöt on sää-

⁸⁶ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551 ks. myös Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

⁸⁷ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

⁸⁸ Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428 vrt. Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

⁸⁹ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

detty Geneven sopimuksessa ja voimankäytöstä on säädetty tarkemmin yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjassa.⁹⁰ Suomen laki voi rajoittaa sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, mutta ei voi mahdollistaa niiden käyttöä laajemmin kuin kansainvälisissä sopimuksissa on määritelty.

Geneven sopimuksessa on säädetty sotilaan määritelmä aluevalvontalain kaltaisesti. Sotaa käyväksi tunnistetaan henkilöt, jotka ovat pukeutuneet asepukuun ja kantavat edustamansa vallan tunnuksia ja aseitaan julkisesti. Sotaa käyvästä joukosta on tunnistettavissa hierarkia ja joukko on johdettu. Näihin joukkoihin sovelletaan sodankäynnin lakeja ja niihin luetaan myös miliisi- tai vapaaehtoiset joukot, jotka toimivat osana sotavoimia.⁹¹

Aluevalvontalaissa tarkennetaan vielä tunnuksettoman sotilaaseen rinnastettavan henkilön asemaa. Muutoin Geneven sopimuksessa säädetään enemmän siviiliväestön, suojeltavien henkilöiden, tunnusten ja sotilaiden asemasta humanitäärisessä näkökulmassa. Sopimus koskee maita, jotka ovat sodassa tai siihen rinnastettavassa aseellisessa selkkauksessa.⁹² Normaalinaikoina ei sovelleta Geneven sopimuksen mukaisia säädöksiä. Säädökset astuvat voimaan, kun tunnistetaan sotatila tai aseellinen selkkaus.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa määritellään tarkemmin aseellisesta voimankäytöstä toista valtiota vastaan. Luvussa 1, artiklassa 2 ja kohdassa 4 määrätään jäsenvaltioita pidättäytymään kansainvälisissä suhteissaan väkivallan käyttämisestä ja sillä uhkaamisesta. Peruskirjassa kuitenkin tunnistetaan oikeus puolustaa itseään väkivaltaiselta hyökkäykseltä.⁹³ Kokonaisuutena arvioiden hyvin vähäisen voimankäytön ei kuitenkaan katsota rikkovan voimankäytön kieltoa.

Vähäistä voimankäyttöä arvioidaan kokonaisuutena ja tulkinta on riippuvainen esimerkiksi osallisten valtioiden välisistä suhteista. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää esimerkiksi viimeisenä keinona alueloukkauksen torjumiseksi. Alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi käytetty sotilaallinen voima voi eskaloitua kahden valtion väliseksi aseelliseksi selkkaukseksi. Jännittyneessä tilanteessa vähäisiäkin voimatoimia voidaan pitää sotilaallisena voimankäyttönä. Yksittäisiä tapauksia tarkastellaan erikseen.⁹⁴

Voimankäytön kieltö ei ulotu muuhun kuin valtioiden käyttämään aseelliseen voimankäyttöön kansainvälisissä suhteissa. Kiellon ei katsota koskevan yksityisten ei-valtiollisten toimijoiden

⁹⁰ Ulkoasianministeriö, *Sodan oikeussäännöt*, Ulkomministeriön julkaisuja, Grano Oy, Jyväskylä, 2015a, s.5.

⁹¹ Sama, s.149.

⁹² Ulkoasianministeriö, 2015a, s.13.

⁹³ Yhdistyneet Kansakunnat, *Peruskirja*, San Francisco, 1945.

⁹⁴ Ulkoasianministeriö, *Voimankäytön oikeussäännöt*, Ulkomministeriön julkaisuja, Lönnberg print & promo, Helsinki, 2015b, s.12-13.

voimankäyttöä. Valtio voi syyllistyä voimankäytön kiellon rikkomiseen, jos sen hallitusvalta käyttää yksityisiä tahoja toteuttamaan voimatoimia toista valtiota vastaan. Valtio ei vapaudu vastuusta, jos yksityinen taho on toiminut sen puolesta tai lähettämänä.⁹⁵

Voimankäytön kieltoa ei riko valtion omalla alueella käyttämät voimatoimet irtautumaan pyrkivää aluetta tai aseellisia ryhmiä kohtaan. Kansainvälistä luonnetta vailla oleva aseellinen selkkaus on tilanne, jossa toinen tai molemmat osapuolet ovat aseellisia ryhmiä, jotka ovat järjestyneet ja heidän toimillaan on jokin tavoite.⁹⁶ Sotilaallisesti järjestynyt joukko, jonka valtiollista alkuperää ei voida selvittää voidaan tulkita aseelliseksi ryhmäksi. Silloin voimankäytön kiello ei ole voimassa valtion omalla alueella.

Aseellisen voimankäytön ollessa kokonaisuudessaan arvioiden vakavaa, se muuttuu aseelliseksi hyökkäykseksi. Voimankäytön ja aseellisen hyökkäyksen merkittävä ero on se, että aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio on oikeutettu itsepuolustukselliseen voimankäyttöön. Itsepuolustuksellinen voimankäyttö ei ole rajattu valtion rajoihin vaan sitä voidaan käyttää myös niiden yli. Toisaalta aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio ei ole sidottu itsepuolustuksessa valtioiden rajoihin. Toisaalta aseelliseen voimankäyttöön ei ole sallittua vastata rajat ylittävällä voimankäytöllä ennen kuin voimankäyttö muuttuu aseelliseksi hyökkäykseksi. Vain toinen valtio voi tehdä aseellisen hyökkäyksen toisen valtion alueelle.⁹⁷

Suomen voidaan katsoa olevan aseellisen hyökkäyksen kohteena, mikäli toisen valtion asevoimat

1. tunkeutuvat Suomen alueelle ja siitä johtuva alueen miehittäminen tai pakolla tapahtuva liittäminen toisen valtion alueeseen.
2. pommittavat tai kohdistavat Suomen alueeseen siihen rinnastettavien aseiden käyttämistä.
3. hyökkäävät Suomen puolustusvoimia vastaan.
4. saartavat yhteiskunnalle tärkeitä kohteita, kuten satamia.⁹⁸

Aseellinen hyökkäys toteutuu myös tapauksissa, joissa

⁹⁵ Sama, s.13-14.

⁹⁶ Sama, s.13-14.

⁹⁷ Ulkoasiainministeriö, 2015b, s.15.

⁹⁸ Sama, s.15.

1. toinen valtio tai joku muu taho sen puolesta lähettää Suomen alueelle aseistautuneita joukkoja, aseellisia ryhmiä, asevoimiin kuulumattomia joukkoja tai palkkasotilaita ja nämä joukot kohdistavat Suomeen edellä mainittuihin uhkiin rinnastettavia toimia.

2. toinen valtio on sallinut alueensa käyttämisen Suomeen kohdistuvaan hyökkäykseen.⁹⁹

Tällaisissa tilanteissa voidaan puolustaa Suomen alueellista koskemattomuutta jopa yli valtion rajojen.

YK:n peruskirjassa aseellisen voimankäytön kieltö koskee myös aseellisella voimalla uhkaamista. Uhkaukseksi ymmärretään selväsananainen viesti toiselle valtiolle aseellisen voiman käyttämisestä. Esimerkiksi Naton uhkaus Jugoslavialle vuonna 1998, jossa Nato esitti kirjallisen uhkauksen aseellisiin toimiin ryhtymisestä, mikäli Jugoslavia ei noudata YK:n turvallisuus neuvoston sitä koskevia päätöslauselmia. Toisena esimerkkinä voidaan pitää Venäjän duuman päätöstä myöntää maan presidentille aseellisen voimankäytön valtuutus Ukrainaa vastaan vuonna 2014 voidaan pitää toisena esimerkkinä uhkauksesta, joka rikkoo voimankäytön kieltöä.¹⁰⁰

Yksittäisissä tapauksissa, joissa tarvitaan sotilaallista voimankäyttöä alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi, puolustusvoimat toimivat aluevalvontaviranomaisena. Puolustusvoimat puolustavat Suomea sotilaallisesti kokonaisuutena arvioiden tilanteessa, jossa sotilaallista voimaa joudutaan käyttämään järjestelmällisesti alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi toisen valtion aiheuttamia uhkia vastaan. Sotilaallisen maanpuolustuksen määritelmä täyttyy myös, jos vastapuolella on järjestynyt aseellinen ryhmä, joka uhkaa yhteiskuntajärjestystä, valtion johdon toiminnan vapautta ja alueellista koskemattomuutta. Kyseessä on tässä tilanteessa kansainvälistä luonnetta vailla oleva konflikti.

Kokonaisuuteen vaikuttaa se, onko hyökkäys yksittäinen tapaus vai sarja hyökkäyksiä, joiden voidaan todeta pyrkivän järjestelmällisesti johonkin vaikutukseen. Lisäksi poliittinen tilanne ja maiden väliset suhteet vaikuttavat tulkintaan. Uhkauksen toteuttaminen on selkeästi voimankäyttökiellon rikkomista ja oikeuttaa aseelliseen itsepuolustukseen. Aseellista voimankäyttöä vastaan voidaan puolustautua alueellisesti, mutta hyökkäystä vastaan voidaan puolustautua myös yli rajojen.

⁹⁹ Sama, s.15.

¹⁰⁰ Sama, s.17.

Aluevalvontalaki on linjassa kansainvälisten lakien kanssa ja antaa perusteet sotilaallisten voimakeinojen käyttämiseen yksittäisissä tapauksissa aluerikkomusten torjumiseen. Laajamittaisen hyökkäyksen kohteeksi jouduttaessa voidaan kansainvälisten lakien mukaan käyttää sotilaallista voimaa itsepuolustukseksi. Laki puolustusvoimista ja aluevalvontalaki käyttää samaa termiä *sotilaalliset voimakeinot*. Aluevalvontalaki ja laki puolustusvoimista säättää sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä kansainvälisten lakien hengessä.

Kahden käsitteen, sotilaallisten voimakeinojen käyttö ja sotilaallisen voimankäyttö, erottaminen toisistaan on puolustusvoimien kannalta tärkeää. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen tarkoittaa sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa voimankäyttöä.¹⁰¹ Sotilaallisen voiman käyttäminen on osa aseellista selkkausta, joka voi eskaloitua sodaksi.

Sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää niissä yksittäisissä tapauksissa, missä se on tehtävän täyttämiseksi välttämätöntä ja tilanteen vakavuutta kokonaisuutena arvioiden tarpeellista. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä ohjaavat suhteellisuus- ja pienimmän haitan periaate.¹⁰² Sotilaallista voimaa käytetään aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi. Suomen voidaan katsoa käyttävän sotilaallista voimaa, kun se käyttää puolustusvoimia itsepuolustukseksi aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi.

Suomen sotilaallisen puolustamisen lisäksi puolustusvoimien toinen tehtävä on muiden viranomaisten tukeminen. Tehtävään sisältyy virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi, sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi.¹⁰³ Tilanteessa, jossa toiminta on alueellisen koskemattomuuden turvaamista toisen valtion tekemää aluerikkomusta vastaan, sotilasviranomaisilla on johtovastuu. Tällaisessa tilanteessa tulee olla selkeästi havaittu se, että toisen valtion asevoimiin kuuluva taho on luvatta tunkeutunut Suomen alueelle.

Mikäli rajan ylitystä tai toisen valtion asevoimiin kuulumista ei voida todentaa, tehtävä alkaa todennäköisesti virka-aputehtävänä. Sellaisessa tilanteessa puolustusvoimat osallistuvat antamalla virka-apua johtovastuussa olevan viranomaisen pyynnöstä. Häiriötilanteessa virka-apua pyytäviä viranomaisia ovat todennäköisesti rajavartiolaitos ja poliisi.

¹⁰¹ Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428.

¹⁰² Poliisilaki, 22.7.2011/872.

¹⁰³ Laki puolustusvoimista, 28.6.2017/427.

3.1.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivalta

Rajavartiolaitoksen tehtävä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos suorittaa valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Tämän lisäksi rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä ja osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos toteuttaa tehtävänsä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.¹⁰⁴

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on kotimaassa ja ulkomailla tapahtuvia toimenpiteitä, mitkä pyrkivät estämään rajan ylittämistä annettujen sääntöjen rikkomisen, yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta. Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvontalain mukaisesti aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla ja siellä mihin sen toiminta rajavartiolain mukaan kohdentuu.¹⁰⁵

Rajavartiolaitoksen antamasta virka-apusta ja tuesta on säädetty samassa hengessä kuin puolustusvoimien virka-apusta. Rajavartiolaitos on velvollinen antamaan virka-apua, joka edellyttää sellaisen kaluston, henkilöstön tai erityisasiantuntemuksen käyttöä, jota muulla viranomaisella ei sillä hetkellä ole.¹⁰⁶

Poliisilla on oikeus saada sotavarusteiden tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua, mikä on rikoslaissa määritelty terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämistä tai keskeyttämistä ja jos se on suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjuntaa. Laki edellyttää myös, että vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotavarusteen määritelmä on säädetty rajavartiolaissa (§77) samalla tavalla, kuin aluevalvontalaissa (§33) koskemaan virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaampaa sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa asevoiman käyttöä.¹⁰⁷

Puolustusvoimien antamasta virka-apusta rajavartiolaitokselle säädetään rajavartiolaissa erikseen. Rajavartiolaitoksella on oikeus rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kotimaassa saada puolustusvoimilta virka-apuna kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta. Virka-avun antaminen ei saa vaarantaa puolustusvoimille säädettyjen tehtävien suorittamista.¹⁰⁸ Virka-apua antavan oikeudesta voimankäyttöön on säädetty tarkentavasti vuonna 2019.

¹⁰⁴ Rajavartiolaki, 19.9.2014/749.

¹⁰⁵ Rajavartiolaki, 19.9.2014/749 ks. myös Aluevalvontalaki, 15.7.2005/589.

¹⁰⁶ Rajavartiolaki, 28.5.2017/425.

¹⁰⁷ Rajavartiolaki, 11.1.2019/9.

¹⁰⁸ Sama.

Virka-apua antavalla on oikeus erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä käyttää tarpeellisia voimakeinoja rajavartiomiehen ohjauksessa tehtävän suorittamiseksi. Rajavartiomies voi valtuuttaa virka-apua antavan hänen toimivaltansa nojalla käyttämään voimakeinoja, joita voidaan pitää tilanne huomioon ottaen puolusteltavina.¹⁰⁹ Tämä on erityispiirre rajavartiolaissa ja puolustusvoimien virka-avussa rajavartiolaitokselle. Virka-apua antavassa osapuolella ei eroteta puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevia tai asevelvollisia.

Puolustusvoimien antamasta virka-avusta, joka vaatii sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä ei mainita rajavartiolaissa erikseen. Rajavartiolaitoksella on tehtävä osallistua sotilaalliseen maanpuolustukseen ja se on valmistautunut käyttämään sotilaallisia voimakeinoja oman tehtävän täyttämiseksi. Toisaalta puolustusvoimilla ei siis ole välttämättä tarvetta antaa virka-apua, joka vaatii sotilaallisia voimakeinoja henkilöstön tai kaluston puolesta yksittäisissä rajavartiolaitokselle kuuluvissa tehtävissä. Toisaalta rajavartiomies pystyy myös valtuuttamaan oman toimivallan nojalla virka-apua antavan käyttämään tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja. Tällöin voidaan olettaa, että rajavartiomiehen toimivaltuuksiin kuuluu sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen tilanteessa, jossa se on tarpeellista tehtävän suorittamiseksi.

3.1.3 Poliisin tehtävät ja toimivalta

Poliisin tehtävät ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi ylläpitää turvallisuutta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.¹¹⁰ Aluevalvontaan poliisi osallistuu varsinaisten tehtävien ohella.

Poliisi ilmoittaa sotilas- tai rajaviranomaisille aluerikkomuksista ja alueloukkauksista tai niiden uhasta. Poliisi on myös velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin aluerikkomuksen tai alueloukkauksen estämiseksi käytettävissä olevin keinoin.¹¹¹ Poliisin voidaan olettaa olevan tehtävänsä puolesta ensimmäinen viranomainen, joka havaitsee aluerikkomuksen tai -loukkauksen, jos se tapahtuu rikollisin keinoin.

Poliisin toimivaltuuksista säädetään usealla pykälällä. Poliisin on valittava toimivaltuuksiaan käytettäessä keino, joka edistää parhaiten perus- ja ihmisoikeuksia. Toimenpiteiden on oltava

¹⁰⁹ Sama.

¹¹⁰ Poliisilaki, 22.7.2011/872.

¹¹¹ Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

puolustettavissa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Vakavuus arvioidaan kokonaisuuteen vaikuttavista seikoista. Poliisin on noudatettava vähimmän haitan periaatetta. Kohteelle ei saa koitua suurempaa vahinkoa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.¹¹² Poliisin tulee näihin periaatteisiin perustuen päättää sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä virka-aputehtävissä.

Poliisin on annettava muiden viranomaisten pyynnöstä virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Muiden viranomaisten on annettava poliisille virka-apua sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Päätöksen virka-avun pyytämisestä tekee päällystöön kuuluva poliisimies, jos asian kiireellisyys ei muuta vaadi. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään erikseen laissa.¹¹³ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille erittelee erikseen tilanteet, joissa puolustusvoimien on annettava virka-apua poliisille.

Puolustusvoimien on annettava virka-apua poliisille:

- ”1) henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi;*
- 2) paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi;*
- 3) liikenteen ohjaamiseksi;*
- 4) henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi;*
- 5) räjähteiden raivaamiseksi; sekä*
- 6) muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.”¹¹⁴*

Virka-apua voidaan antaa vain, kun poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseksi tai siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Voimakeinojen käyttämistä edellyttävää virka-apua poliisilla on oikeus saada terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä.¹¹⁵

Kuten rajavartiolaissakin, virka-apu voi sisältää sotavarustein tapahtuvaa voimankäyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi, eikä sitä ole mahdollista torjua lievemmin keinoin. Poliisi tekee päätöksen sotilaallis-

¹¹² Poliisilaki, 22.7.2011/872.

¹¹³ Sama.

¹¹⁴ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 15.5.1998/346.

¹¹⁵ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 5.12.1980/781 ks. myös Rikoslaki, 24.1.2003/17.

ten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttämistä. Voimakeinoja saa virka-aputehtävässä käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö tai määräaikaisessa virkasuhteessa oleva sotilastehtävään määrätty henkilö.¹¹⁶

Virka-apuosastoon kuuluvalla on myös, samalla tavalla kuin rajavartiolaissa, oikeus käyttää erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä poliisin ohjauksessa sellaisia voimakeinoja, jotka ovat tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia. Poliisi voi valtuuttaa virka-apuosastoon kuuluvan käyttämään voimakeinoja oman toimivaltansa nojalla.¹¹⁷

Poliisiviranomainen ei pyydä puolustusvoimissa palvelevalta sotilasviranomaiselta suoraan sotilaallisia voimakeinoja vaativaa virka-apua. Sisäministeriö pyytää tällaista virka-apua puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto yleisistunnossa. Kiireellisessä tilanteessa puolustusministeriö voi päättää virka-avun antamisesta. Tällöin pyynnöstä ja päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto päättää jo aloitetun virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.¹¹⁸

Muulloin virka-apua pyytää poliisihallitus tai kiireellisessä tapauksessa poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö tai muu johtamisvalmiudessa oleva päällystöön kuuluva poliisi. Virka-avun antamisesta päättää pääesikunta tai puolustushaaran esikunta. Kiireellisessä tapauksessa päätöksen tekee varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö.¹¹⁹

Virka-apuosaston suuruuden ja varustuksen määrää virka-avun antamisesta päättävä taho. Osaston johtajaksi on asetettava puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö, joka johtaa virka-apuosastoa poliisin ohjeiden mukaisesti. Poliisi vastaa johtamisesta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuudesta. Puolustusvoimat vastaavat virka-apuosaston henkilöstön ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön.¹²⁰

Puolustusvoimat voivat koota virka-apuosaston myös palveluksessa olevista asevelvollisista. Koulutuksessa olevat asevelvolliset ovat perehtyneet heidän käyttämäänsä kalustoon, joka sisältää myös sotavarusteita ja voimankäytön välineitä henkilökohtainen ase mukaan luettuna.

¹¹⁶ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 28.6.2017/422.

¹¹⁷ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 13.6.2003/526.

¹¹⁸ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 15.7.2005/522.

¹¹⁹ Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 28.6.2013/511.

¹²⁰ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 15.5.1998/346.

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille säättää siten, että sotavarustein tapahtuvaa voimankäyttöä voi antaa vain puolustusvoimien virassa tai määräaikaisessa virassa palveleva henkilö.

Puolustusvoimat vastaavat virka-apuosaston henkilöstön ammattitaidosta poliisin virka-apupyynnön mukaisesti. Ammattitaito on selkeä rajoittava tekijä virka-apuosaston määrittämisessä. Tehtävään voidaan lähettää vain siihen koulutettu henkilö. Asevelvollisten koulutusta on syytä tarkastella, kun pohditaan heidän käytettävyyttään virka-aputehtävässä.

Poliisille annettavassa virka-avussa ammattitaidoltaan ja koulutukseltaan pätevä asevelvollinen ei kuitenkaan voi antaa virka-apua, joka vaatii sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Laissa säädetään siten, että sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä vaativaa virka-apua voi antaa vain sotilasvirassa palveleva virkamies. Muita asevelvollisien käyttöä rajoittavia säädöksiä löytyy esimerkiksi asevelvollisuuslaista.

3.2 Asevelvollisten asema puolustusvoimien antamassa virka-aputehtävässä ja alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa

Asevelvollisten käytettävyys perustuu *maanpuolustusvelvollisuuteen*. Perustuslaissa säädetään maanpuolustusvelvollisuudesta siten, että jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan Suomen puolustukseen tai avustamaan siinä siten kuin laissa säädetään¹²¹. Maanpuolustusvelvollisuudesta säättää tarkemmin esimerkiksi laki puolustusvoimista, asevelvollisuuslaki ja laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Asevelvollisuuslaki on keskeisin, kun tarkastellaan kansalaisen asemaa suhteessa Suomen puolustamiseen ja siinä avustamiseen.

Asevelvollisuuslaki säättää tarkemmin velvollisuuksista Suomen puolustamiseksi ja määrittelee asevelvollisen seuraavasti: ”Jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta”¹²². Asevelvollisuuteen kuuluvat varusmiespalvelus, kertausharjoitukset, ylimääräinen palvelus, liikekannallepanon aikainen palvelus, kutsunnat ja palveluskelpoisuuden tarkastaminen.¹²³ Tutkimuksessa tarkastellaan asevelvollisia, jotka suorittavat varusmiespalvelusta.

¹²¹ Perustuslaki, 11.6.1999/731.

¹²² Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1438.

¹²³ Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1438.

Varusmiespalveluksessa peruskoulutuskaudella opetetaan sotilaan perustaidot. Erikoiskoulutuskaudella annetaan koulutus miehistön tehtäviin, erityistaitoa vaativiin miehistön tehtäviin ja vaativimpiin miehistön erityistehtäviin. Joukkokoulutuskaudella koulutetaan toimimaan osana sodan ajan joukkoa.¹²⁴ Virka-apua antavaan osastoon voidaan määrätä henkilö, joka tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön. Asevelvollisuuslaki säättää koulutuksesta siten, että erikoiskoulutuskaudella asevelvollinen on koulutettu käyttämään hänelle kuuluvaa kalustoa ja välineistöä.

Ammattitaidon ja perehtymisen puolesta erikoiskoulutuskauden suorittanutta asevelvollista voitaisiin puolustusvoimien päätöksellä käyttää tehtävään, joka vaatii erityisasiantuntemusta tai sotavarusteiden käyttämistä. Yksiköissä, joissa miehistö koulutetaan vaativimpiin erityistehtäviin, palvelusaika on 347 päivää.¹²⁵ Oletuksena on se, että asevelvollinen on saanut tehtävää vastaavan koulutuksen ja hänen ammattitaitonsa voidaan todentaa.

Puolustusvoimat tehostivat suorituskyykyään nopeasti kehittyvän kriisin varalle Ukrainan tapahtumien jälkeen 2014. Puolustusselonteossa todettiin vuonna 2017, että: ”*Nopeasti kehittyvien kriisien varalta tarvitaan välittömästi käytössä olevia kansallisia sotilaallisia suorituskyykyä*”.¹²⁶ Valmiusjoukkoja alettiin kehittämään ja valmiudesta tuli asevelvollisten koulutusta ohjaava teema.

Valmiusyksiköt ovat esimerkki tällaisesta suorituskyyvystä. Ne ovat suunniteltu toimimaan ensisijaisesti sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä, mutta niitä voidaan käyttää myös virka-aputehtäviin.¹²⁷ Tällaisissa yksiköissä puolustusvoimat voisivat arvioida itse henkilöstön ammattitaidon virka-apuun, jos tietyt tehtävät eivät olisi rajoitettu lainsäädännössä pelkästään sotilasvirassa palveleville.

Virka-apua koskevissa säädöksissä ei erotella sotilasvirassa palvelevia sotilaita ja asevelvollisia muihin kuin virka-avun johtamiseen liittyvissä tehtävissä. Asevelvollisuuslaki kuitenkin säättää, että:

”Pelastustehtävissä, kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessa asevelvolliset eivät saa osallistua:

1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;

¹²⁴ Sama.

¹²⁵ Asevelvollisuuslaki, 15.6.2012/310 vrt. Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 15.5.1998/346.

¹²⁶ Valtioneuvoston kanslia: *Valtioneuvoston puolustusselonteko*, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2017, s.15.

¹²⁷ Sama, s.33.

2) räjähteiden raivaamiseen;

3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä

4) muihin 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.”¹²⁸

Tämä säädös estää asevelvollisten käyttämisen yksiselitteisesti virka-aputehtäviin, jotka voidaan luokitella vaarallisiksi. Valmiuslaki, eikä puolustustilalaki voimaan astuessakaan kumoa tätä pykälää. Kummankaan lain lisätoimivaltuuksien käyttöönottamisen jälkeenkään asevelvollisia ei saa käyttää edellä mainittuihin vaarallisiin virka-aputehtäviin, vaikka asevelvollisen ammattitaito olisi puolustusvoimien mukaan riittävä.

3.2.1 Asevelvollisten ammattitaito ja sen määrittely virka-aputehtävän suorittamiseksi

Onko vaativimpiin erityistehtäviin koulutettu asevelvollinen riittävän ammattitaitoinen toimimaan haastavissa virka-aputehtävissä? Tämän selvittämiseksi tutkimukseen on haastateltu valmiusyksikön puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevia tai palvelleita. Tietoturvan vuoksi henkilöt ovat halunneet pysytellä nimettöminä.

Haastavan virka-apu tehtävän määritelmään liittyy usein mahdollisuus joutua käyttämään ampuma-asetta tehtävän suorittamiseksi¹²⁹. Sekä poliisi että rajavartiolaitos voivat valtuuttaa virka-apua antavan käyttämään voimaa oman toimivaltansa nojalla. Sotilaallisen voiman käyttämiseksi on määritelty sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaamman sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttäminen.¹³⁰ Sotilaan henkilökohtainen ase on usein rynnäkkökivääri.

Poliisin tai rajavartiolaitoksen henkilö, joka johtaa virka-aputehtävää, voi siis valtuuttaa virka-apua antavan sotilaan käyttämään rynnäkkökivääriä voimankäytön välineenä, mikäli se on tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Tämä on riippumatonta siitä, onko kyseessä sotilasviranomainen vai asevelvollinen. Onko kyseessä kuitenkin vaarallinen tehtävä, jos ampumatarvikkeet jaetaan ja varaudutaan aseella tapahtuvaan voimankäyttöön?

¹²⁸ Asevelvollisuuslaki, 15.6.2012/310.

¹²⁹ Valmiuosaston varajohtaja, Karjalan Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu 20.9.2019, materiaali kirjoittajalla.

¹³⁰ Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 13.6.2003/526 ks. myös Rajavartiolaitos, 11.1.2019/9 & Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428.

Koulutuksessa on alueellisia eroja, joten kaikilla erityistehtäviin koulutetuilla asevelvollisilla ei ole samoja valmiuksia. Karjalan prikaatissa asevelvollisille koulutetaan valmiusyksikön toimivaltuudet ja voimankäytön säännöt. Koulutus ei kuitenkaan sisällä voimankäytön keinoista muuta kuin aseellisen voimankäytön.¹³¹ Silloin koulutettuja asevelvollisia ei voida käyttää koulutuksen tai ammattitaidon puutteen vuoksi tehtävään, joka vaatii lievempiä voimakeinoja kuin aseellista voimankäyttöä.

Kainuun Prikaatissa koulutetaan soveltavaa itsepuolustusta ja voiman käyttämistä, mutta sieläkin koulutus keskittyy enimmäkseen sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttämiseen. Jääkäriprikaatissa henkilöstölle koulutetaan voimankäyttöä puolustusvoimien *voimakeinojen käytön koulutus* -normin mukaisesti.¹³² Normin mukaisesti koulutettuja asevelvollisia voitaisiin ammattitaidon ja koulutuksen puolesta käyttää virka-aputehtävässä, mikä vaatii sen mukaista toimintaa.

Puolustusvoimien voimakeinojen käytön kouluttamisessa määritellään, miten koulutetaan fyysiset voimakeinot, aseelliset voimakeinot, eri voimankäytön välineet ja perusteet voimakeinojen käyttämiselle. Koulutuksen suorittaneiden on myös läpäistävä tasokokeet koulutuksen päätteeksi. Kaikille välineille niin aseille kuin fyysisille voimakeinoille on omat kokeet, jotka koulutettavat suorittaa tarvittavilta osin. Kokeen läpäisemisen jälkeen asevelvollinen voi kantaa sitä voimankäytön välinettä, minkä käyttämiseen hänet on todettu riittävän ammattitaitoiseksi. Hänet voidaan sijoittaa sellaisiin tehtäviin, mitkä vaativat sekä fyysisien voimakeinojen että tiettyjen voimankäytön välineiden osaamista.¹³³ Asevelvollisten ammattitaitoa käyttäen voimakeinoja voidaan mitata koulutusohjeen mukaisesti.

Voimakeinojen käytön koulutuksen suorittanutta asevelvollista voitaisiin siis käyttää tehtävässä, joka mahdollisesti vaatii voimakeinojen käyttämistä. Asevelvollisuuslaki ei kiellä asevelvollisten käyttämistä puolustusvoimiin kohdistuvassa häiriötilanteessa tehtävässä, joka on mahdollisesti vaarallinen. Esimerkiksi sotilaspoliisit varautuvat käyttämään voimakeinoja oman tehtävänsä suorittamiseksi. Puolustusvoimien omat häiriötilanteet voivat kuitenkin muistuttaa toiminnaltaan virka-aputehtävää ja tapahtuvat mahdollisesti normaaliaikoina. Puolustusvoimien häiriötilanne voi olla esimerkiksi kohteen vartiointin tehostaminen rikoksen estämiseksi.¹³⁴

¹³¹ Puolustusvoimat: *Valmiusyksikön koulutussuunnitelma*, Karjalan Prikaati, 2017 vrt. Valmiusyksikön henkilöstö, Karjalan Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu 13.2.2019, materiaali kirjoittajalla.

¹³² Pohjoisen alueen valmiusyksikön entinen varapäällikkö, Kainuun Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu 28.2.2019, materiaali kirjoittajalla.

¹³³ Maavoimien esikunta: *Voimakeinojen käytön koulutus puolustusvoimissa*, Henkilöstöosasto, Mikkeli, 2016.

¹³⁴ Valmiusosaston varajohtaja, Karjalan Prikaati 2019 ks. myös Valmiusyksikön henkilöstö, Karjalan Prikaati, 2019.

Laki puolustusvoimista määrittelee vartiotehtävää suorittavan sotilaan toimivallan. Vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla sotilaalla on oikeus käyttää voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina vastarinnan murtamiseksi. Huomioon otetaan joukon, vartioitavan kohteen tai alueen turvallisuus sekä vastarinnan vaarallisuus. Voimakeinoja käytetään vain siinä määrin ja siihen saakka, kuin se on välttämätöntä laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi.¹³⁵ Vartio- ja päivystystehtäviin käytetään asevelvollisia, eikä sen vaarallisuus rajoita lain mukaan asevelvollisten käyttämistä.

Haastavat virka-aputehtävät tai häiriötilanteet eivät kuitenkaan aina sisällä vaaraa. Muita esimerkkejä haastavista tehtävistä ovat luonnonmullistukset ja niiden seurausten rajoittaminen, kadonneen etsintä laajalta alueelta ja hallitsematon maahantulo.¹³⁶ Hallitsemattoman maahantulon rajoittamisesta on ennakkotapaus Torniossa vuonna 2015, jolloin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastuksessa ilmeni, että varusmiehet tekivät turvallisuustarkastuksia osana poliisille annettavaa virka-apua.

Taustalla oli Ruotsista Tornioon saapuvien pakolaisten määrän suuri kasvu. Poliisin henkilöstö ei riittänyt pakolaisten vastaanottamiseksi, joten poliisi pyysi virka-apua puolustusvoimilta.¹³⁷ Tilanteessa asevelvollisia käytettiin ensimmäistä kertaa tämän kaltaisessa virkaavussa, joten asevelvollisten toiminnasta ei ollut olemassa olevaa käytäntöä.

Sisäministeriö ja pääesikunta laativat asiasta selvityksen, jossa se pyrki vastaamaan seuraaviin oikeusasiamiehen kysymyksiin:

- ”1. Millä oikeudellisella perusteella järjestelykeskukseen saapuville turvapaikanhakijoille suoritetaan turva-/vastaanottotarkastus?*
- 2. Miten tarkastuksen suorittaminen on ohjeistettu ja kenellä on vastuu tarkastuksen toimittamisesta?*
- 3. Kuuluuko kerrotun tarkastuksen toimittaminen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain tarkoittamiin tehtäviin, joihin puolustusvoimat voi antaa apua.?*

¹³⁵ Laki puolustusvoimista, 7.4.2017/197.

¹³⁶ Valmiuosaston varajohtaja, Karjalan Prikaati 2019 ks. myös Valmiusyksikön henkilöstö, Karjalan Prikaati, 2019 & Pohjoisen alueen valmiusyksikön entinen varapäällikkö, Kainuun Prikaati.

¹³⁷ Kristian Holman: *Selvitys asevelvollisten käyttämisestä apuna turvatarkastuksissa*, Dnro 5416/2/15, 15.11.2018.

4. Voidaanko asevelvollisia käyttää turvatarkastusten suorittamiseen. Viitaten siihen, että puolustusvoimista annetun lain 21 §:ssä on säädetty turvatarkastuksen suorittamisesta puolustusvoimien toimitiloihin ym. saapuvalle, olevalle tai poistuvalla henkilölle. Lain esitöiden mukaan turvatarkastajana voisi toimia vain vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies?”¹³⁸

Turvatarkastuksen suorittamisesta päätti johtovastuussa oleva päällystöön kuuluva poliisimies. Hänen päätöksensä nojasi Poliisilakiin, jossa säädetään siten, että turvatarkastuksesta päättää poliisiyksikön päällikkö. Järjestelykeskus ei kuitenkaan täytä poliisiyksikön määritelmää, koska se ei ole poliisihallituksen alainen. Johtovastuussa oleva poliisimies päätti kuitenkin toteuttaa turvatarkastukset sillä perusteella, että poliisihallitus oli määrännyt hänet johtamaan järjestelykeskuksesta vastaavan poliisin valmiusyksikön toimintaa.

Turvatarkastusta johti järjestelykeskuksen päällikön määräämä poliisiviranomainen, joka ohjeisti asevelvollisten toiminnan tarkastuspisteellä. Poliisiviranomaiset suorittivat henkilötarkastukset ja asevelvolliset tarkistivat henkilön mukana olleet kantamukset. Turvatarkastuksen tekeminen henkilölle kuuluu voimakeinojen käyttämiseen, joten asevelvolliset eivät osallistuneet siihen. Kantamusten tarkastamisen ei katsottu kuuluvan osaksi henkilöön kohdistuvaa turvallisuustarkastusta ja ei näin pidetty voimakeinojen käyttämisenä.¹³⁹

Puolustusvoimien virka-apu oli nopein ja kustannustehokkain keino tilanteen hallitsemiseksi. Virka-apua voi lain mukaan antaa henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Muita tehtävään sopivia viranomaisia tai muita tahoja ei ollut nopeasti saatavilla. Pääesikunta katsoi, että asevelvollisten toiminta on nojannut poliisin toimivaltuuksiin. Toimintaa on ohjannut koko ajan poliisiviranomainen sekä johtanut ohjeiden mukaisesti puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluva sotilasviranomainen.¹⁴⁰

Tehtävän ei katsottu olevan vaarallinen, koska asevelvollisten tehtävät oli rajattu koskemaan turvapaikanhakijoiden ohjaamista ja kantamusten tarkastamista. Järjestyshäiriöitä ei ollut ilmennyt ja voimankäyttöä vaativia tilanteita pidettiin epätodennäköisinä. Asevelvolliset varauduttiin poistamaan tilanteesta, mikäli voimakeinoja olisi tarvittu. Asevelvollisten tehtävät olivat tarkasti määritelty ja he toimivat jatkuvassa valvonnassa. Heidät koulutettiin ja perehdytettiin tehtävään asianmukaisesti ennen sen aloittamista. Asevelvollisilla ei ollut itsenäiseen

¹³⁸ Sama, s.1.

¹³⁹ Holman, 2018, s.4.

¹⁴⁰ Sama, s.4-5.

harkintaan perustuvaa oikeutta päättää turvatarkastuksen toteuttamisesta, voimakeinojen käytämisestä tai puuttua muutenkaan merkittävästi yksilön perusoikeuksiin.¹⁴¹

Tapausta käsitellessä arvioitiin, voiko asevelvolliset suorittaa tällaisia tehtäviä, koska he eivät ole virkamiehiä. Perustuslain 124§ mukaisesti hallintotehtäviä ei voi siirtää muille kuin viranomaisille. Tapauksessa tarkasteltiin myös ovatko asevelvolliset määrätty muihin kuin puolustusvoimille tarkoitettuihin tehtäviin. Tehtävä täytti virka-aputehtävän määritelmän, joten asevelvolliset toteuttivat puolustusvoimien tehtäviä perustuslain estämättä.¹⁴²

Vuonna 2017 tehty esitys asevelvollisten toimivaltuuksista rajavartiolaitoksen toiminnan tukena vaikutti lausuntoon. Esitys johti rajavartiolaitoksen muutokseen vuonna 2019, jossa säädettiin siten, että asevelvollinen voi suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteisiin liittyvän turvallisuustarkastuksen. Toimenpiteen pitää olla rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä syystä tarpeellista tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä.¹⁴³

Asevelvollisten toimintaa ohjasi poliisiviranomainen ja johti sotilasviranomainen. Toiminnan ei katsottu rikkovan kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksia tai olleen vaarallinen asevelvolliselle. Asia ei aiheuttanut toimenpiteitä selvityksen jälkeen.

Tornion tapaus on yksi julkisuudessa käsitelty esimerkki asevelvollisten käyttämisestä haastavaan virka-aputehtävään. Asevelvollisille koulutettiin turvatarkastuksen suorittaminen vasta tarpeen ilmenemisen jälkeen. Haastavia tehtäviä voivat olla sellaiset, joihin joukkoa ei ole ennalta koulutettu.¹⁴⁴ Puolustusvoimat pystyivät reagoimaan nopeasti koulutustarpeeseen ja totesivat koulutuksen jälkeen sen, että ammattitaito oli riittävä tehtävän suorittamiseksi. Haastavaksi tilanne muodostuu, mikäli tapahtuu jotain, mikä muuttaa tehtävän vaaralliseksi. Tällöin, kuten selvityksessä todetaan, asevelvollisten tulee keskeyttää tehtävän suorittaminen ja poistua.

Tehtävän vaarallisuuden luokittelu Tornion tapauksessa perustui todennäköisyyteen. Voimankäyttötilanteita ei ollut tapahtunut ja pidettiin epätodennäköisenä, että niitä tapahtuisi. Siihen kuitenkin varauduttiin. Vastarintaa pidettiin todennäköisesti vähäisenä ja katsottiin, että varusmiehet pystytään poistamaan tilanteesta, jossa voimankäyttöä tarvitaan. Tutkimuksen tapauksia kerätessä vaarallisuuden arviointia pidettiin haasteellisena.

¹⁴¹ Sama, s.6.

¹⁴² Holman, 2018, s.7.

¹⁴³ Sama, s.7.

¹⁴⁴ Valmiuosaston varajohtaja, Karjalan Prikaati, 2019.

Tornion tapaus toimii ennakkotapauksena tilanteessa, jossa ei ole odotettavissa yllättävää järjestäytynyttä vastarintaa. Tapauksissa pohditaan, miten voidaan määritellä vaarallisuuden aste ja miten asevelvollisia voitaisiin käyttää luonteeltaan erilaisessa tehtävässä. Tämän lisäksi tarkastellaan lakimuutoksen vaikutusta asevelvollisuuden käytettävyyteen. Uusi rajavartiolaki astui voimaan 2019, jossa on säädetty Tornion tapauksen selvityksen mukaisesti asevelvollisten käyttämisestä toimenpiteeseen, joka on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä syystä tarpeellista tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä.

3.3 Johtopäätökset

Lainsäädännön tarkastelu osoittaa sen, että viranomaisten toimivaltuudet mahdollistavat toimimisen normaaliaikoina joustavasti. Virka-avusta säättäminen mahdollistaa viranomaisten toiminnan kokonaisvaltaisesti turvallisuuden ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi. Johtovastuut ovat selkeät ja toimivallan lisäämiseksi tehtäviin päätöksiin liittyvät mekanismit on kirjattu lakiin. Toimintatavat saattavat erota eri viranomaisten välillä. Viranomaisten välistä yhteistyötä kuitenkin harjoitellaan ja toimintatapoja voidaan kehittää harjoituksissa tehtyjen havaintojen perusteella. Yksi tällaisista harjoituksista on Kaakkois-Suomessa järjestettävä KYMI-harjoitus.

KYMI218 harjoituksessa käytetty virka-apupyynnö, joka on esitelty tutkimuksen liitteissä, on esimerkki siitä, miten toinen viranomainen pyytää virka-apua puolustusvoimilta. Virka-apupyynnö tapahtuu puolustusvoimien lomakkeella, johon eritellään virka-apua pyytävä viranomainen sekä millaiselle virka-avulle on tarve. Virka-apua johtava sotilasviranomainen päättää virka-apupyynnön mukaan, kuka lähtee suorittamaan tehtävää.¹⁴⁵

Sotilasviranomainen vastaa lain mukaan siitä, että virka-apua lähtee suorittamaan riittävän toimivallan omaava henkilö. Lomakkeessa on listattu tavanomaisesta poikkeavat virka-aputilanteet, jotka voidaan tulkita asevelvollisuuslaissa oleviksi vaarallisiksi tehtäviksi. Tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun ei siis voida lähettää asevelvollisia.

Itä-Suomen poliisilaitoksen tilannekeskuksella on oma ohje poliisin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltaan ja johtosuhteisiin liittyen vaativissa tilanteissa, joka on esitelty tutkimuksen liitteissä. Ohjeessa käsitellään esimerkkejä uhista ja miten niitä vastaan voidaan

¹⁴⁵ Liite 1.

toimia. Johtosuhteet ja toimivalta määritellään siten, että se toteutuu lain hengessä. Virkavun pyytämisen perusteet ja lainsäädännölliset mekanismit on kirjattu tilannekohtaisesti.¹⁴⁶

Voimakeinojen sekä sotilaallisten voimakeinojen käytön perusteet on listattu valmiiksi, jotta poliisi tietää omat toimivaltuutensa erityistilanteissa. Poliisi on ottanut myös huomioon asevelvollisten käytettävyyden tehtäväkuvauksen mukaisissa tilanteissa. Ohje osoittaa sen, että poliisiviranomaiset ovat varautuneet yhteistoimintaa vaativiin tilanteisiin ja määrittäneet lain mukaisen toimivallan haastavissa tilanteissa.

KYMI-harjoituksen esimerkeistäkin voidaan todeta se, että asevelvollisten käytettävyydelle suurimman rajoitteen asettaa asevelvollisuuslain 78§, joka kieltää asevelvollisten osallistumisen vaaralliseen, julkisen vallan käyttöä tai aseistautumista edellyttävään tehtävään. Asevelvollisten käytettävyys normaaliaikoina on erittäin rajallista, vaikka asevelvollisista koostuvien yksiköiden suorituskyky olisi riittävä. Hybriditilanteisiin varautuessa asevelvollisten käytettävyys vaatii tulkinnallista tarkastelua, koska tehtävän vaarallisuus ei välttämättä käy ilmi tehtävän alkuvaiheessa.

Päätös sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä on aluevalvontalain perusteella määrätty puolustusministeriölle.¹⁴⁷ Tilanteessa, jossa puolustusvoimat käyttävät joukkoja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi, heidän on saatava hyväksyntä voimankäyttöön puolustusministeriöltä. Hybridivaikuttamisen onnistuessa tarve sotilaallisen voiman käyttämiselle kehittyy todennäköisesti nopeasti. Tilanteessa, jossa sotilasjoukon johtaja kokee tarpeen voimankäytölle, voidaan joutua odottamaan ministeriön päätöstä voimankäytöstä. Tällöin sotilasjoukko ei voi toimia taktisten periaatteiden mukaisesti.

¹⁴⁶ Liite 2.

¹⁴⁷ Aluevalvontalaki, 28.6.2017/428.

4. TULKINNALLINEN TARKASTELU ASEVELVOLLISTEN KÄYTETTÄVYYDESTÄ JA TOIMIVALLASTA KOLMESSA TAPAUKSESSA

Tutkimuksen tapaukset muodostettiin sähköpostikyselyllä puolustusvoimien joukko-osastojen operatiivisille sektoreille ja puolustusministeriön selvityksen virka-avun nykytilasta ja kehittämisestä vuodelta 2017 perusteella. Tutkittaviksi tapauksiksi valittiin kohteen suojaaminen, alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen ja hallitsemattoman maahantulon rajoittaminen. Asevelvollisten toiminnan kuvaamista tapauksissa ohjasi lainsäädännön normatiivinen tarkastelu ja tapauksiin kerättiin oikeudellisen alan asiantuntijoiden tulkinta asevelvollisten käytettävyydestä ja toiminnan laillisuudesta.

Selvityksessä virka-avun nykytilasta todettiin, että on todennäköisesti tarve käyttää asevelvollisia kohteiden suojaamiseksi normaaliaikoina. Selvityksessä pidettiin myös moitittavana asevelvollisten käyttämistä Torniossa turvallisuustarkastusten tekemiseen vastaanottokeskuksessa.¹⁴⁸ Kohteen suojaaminen ja hallitsemattoman maahantulon rajoittaminen valittiin tutkittaviksi tapauksiksi selvityksen perusteella, koska tämän kaltaisten tehtävien suorittamiseen on ilmeinen tarve ja ne vaativat tarkennusta lainsäädännön näkökulmasta. Sähköpostikyselyn tulokset tukivat valintoja.

Sähköpostikyselyssä toistuivat kolme tapausta, jotka vastanneet kokivat ongelmalliseksi asevelvollisista koostuvien yksiköiden toimivallan kannalta. Nämä olivat: Kohteen suojaaminen ilman, että sitä otetaan puolustusvoimien haltuun, sekä virka-aputehtävän ja alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen rajapinta. Kolmantena kyselyssä pohdittiin rajavartiolaitosiin vuonna 2019 tulleiden muutosten vaikutusta asevelvollisten toimivaltaan.¹⁴⁹

Selvityksen ja kyselyn perusteella voitiin todeta se, että operaation suunnittelijan näkökulmasta on tarpeellista selvittää asevelvollisten käytettävyyttä kolmessa edellä mainitussa tapauksessa. Lainsäädännön tulkinnallisella tarkastelulla pyrittiin luomaan käsitys siitä, mikä oikeudellinen käytäntö voisi olla asevelvollisten käyttämisestä tapausten kaltaisiin tehtäviin.

Tapaukset on sijoitettu kehykseen, joka on laadittu kuvaamaan yhteiskuntaa, jossa on useampi häiriötila samanaikaisesti. Tarkoituksena on kuvata tilannetta, jossa viranomaisten resurssit

¹⁴⁸ Puolustusministeriö, 2017, s.27.

¹⁴⁹ *Toimivaltuuden näkökulmasta tutkittavia tapauksia*, kysely maavoimien joukko-osastoille, maaliskuu 2019, materiaali kirjoittajalla.

eivät riitä useiden samanaikaisten häiriötilojen selvittämiseen. Tästä johtuen poliisi ja rajavartiolaitos tarvitsevat puolustusvoimien virka-apua tehtävien suorittamiseksi. Kehys on esitelty kokonaan tutkimuksen liitteissä.¹⁵⁰

Kaikki tapaukset sijoittuvat ympäristöön, jossa sotilaallinen kriisi ei ole alkanut. Mahdollisesta kriisistä on kuitenkin viitteitä, mutta kumpikaan osapuoli ei ole rikkonut kansainvälistä voimankäyttökieltoa. Suomi kuvataan kriisissä puolustavana osapuolena. Hyökkääjä pyrkii toimimaan siten, että kriisin tunnusmerkit eivät täyty ja Suomi ei lisäisi viranomaisten toimivaltuuksia.

Näihin tavoitteisiin päästäkseen hyökkääjä käyttää hybridikeinoja. Keinojen kuvaus on laadittu tapauksia käsittelemällä sellaisiksi, että niiden tunnistaminen olisi vaikeaa. Tällä tavalla pyritään kuvaamaan hyökkäys, joka ei johda viranomaisten toimivallan lisäämiseen eikä valmius- tai puolustustilan julistamiseen.

4.1 Tapaus 1: Asevelvollisten käyttäminen yhteiskunnalle tärkeän kohteen suojaamiseen

Yhteiskunnalle tärkeiden kohteiden suojaaminen kuuluu viranomaisille myös normaaliaikoina. Puolustusvoimat suojaavat omat kohteensa, johon lukeutuvat esimerkiksi varuskunnat, varikot ja tilapäiset tukikohdat. Laki puolustusvoimista määrittelee vartio- ja päivystystehtävässä toimivan sotilaan toimivallan puolustusvoimien kohteiden suojaamiseksi. Yhteiskunnalle tärkeät kohteet eivät kuitenkaan kaikki ole sotilaskohteita. Vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivaltaa ei sovelleta, jos kohde ei ole puolustusvoimien hallussa.¹⁵¹ Tapauksessa tarkastellaan yhteiskunnalle tärkeän kohteen suojaamista ilman, että sitä on otettu puolustusvoimien haltuun. Kohde on tässä tapauksessa voimalaitos.

Toimivaltuudet eroavat merkittävästi, jos kyseessä on kohde, joka ei ole puolustusvoimien hallussa¹⁵². Puolustusvoimat suojaavat normaaliaikoina sen hallussa olevat kohteet ja alueet.

¹⁵⁰ Liite 3.

¹⁵¹ Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551.

¹⁵² Piirma, Kethlin: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 16.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

Ilman aseellista konfliktia puolustusvoimat eivät lähtökohtaisesti suojaa muita kohteita. Puolustusvoimien kohteita suojattaessa käytössä on vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivalta. Tehtävä kuuluu tällöin maanpuolustusvelvollisuuteen.¹⁵³

Kohdetta voidaan suojata myös virka-apuperusteisesti, jos se ei ole puolustusvoimien hallussa¹⁵⁴. Tapauksessa kuvattu kohde ei ole puolustusvoimien hallussa. Kohdetta suojataan siis toisen viranomaisen esittämästä virka-apupyynnöstä. Vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivalta ei ole voimassa tapauksen kohteessa.

Tapauksessa kuvataan tilanne, jossa varusmiehistä koottu komppania on käsketty suojaamaan voimalaitosta. Komppaniaa johtaa sotilasvirassa palveleva sotilas. Voimalaitokselle hyökkää noin kymmenen hengen muodostama ryhmä. Ryhmä on aseistautunut käsiaseilla ja käyttää niitä hyökkäyksessä. Tapauksessa varusmiehet eli asevelvolliset ovat antamassa lakiin perustuvaa virka-apua kohteen suojaamiseksi. Toimivalta perustuu virka-apua pyytäneen viranomaisen antamaan toimivaltaan.

Hätävarjelu on kaikissa tilanteissa sallittua¹⁵⁵. Hätävarjelu on rikoslain 4§ mukaisesti aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko. Suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate pätevät myös hätävarjelun. On otettava huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet.¹⁵⁶ Kuvauksessa hyökkääjä käyttää ampuma-aseita osana hyökkäystä, joten asevelvolliset voivat käyttää ampuma-aseita itsensä puolustamiseksi. Hätävarjelua ei voida kuitenkaan käyttää kohteen suojaamiseen, vaan pelkästään oman hengen ja terveyden puolustamiseksi.¹⁵⁷

Hätävarjelu on jokamiehen oikeus ja sitä sovelletaan kaikkiin tilanteisiin. Laki ei estä asevelvollisen varustamista aseilla ja ampumatarvikkeilla. Kautonen pohti haastattelussa sitä, että estäisikö laki hätävarjelen soveltamista kohteen eli omaisuuden suojaamiseksi.¹⁵⁸ On kuitenkin epätodennäköistä, että ainoa keino kohteen suojaamiseksi olisi hätävarjelu. Hätävarjelusta

¹⁵³ Parpala, Jukka: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 23.9.2019, materiaali kirjoittajalla.

¹⁵⁴ Vainio, Tuulikki: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 30.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

¹⁵⁵ *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu, materiaali kirjoittajalla, passim.

¹⁵⁶ Rikoslaki, 13.6.2003/515.

¹⁵⁷ Kautonen, Jouni, *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 23.9.2019, materiaali kirjoittajalla ks. myös Vainio, 2019.

¹⁵⁸ Kautonen, 2019 vrt. Vainio, 2019.

ei ole säädetty aseellisen ryhmän taltuttamista varten vaan itsensä puolustamiseksi.¹⁵⁹ Toimivaltuuksia tulisi saada muualta aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi, kuten johtovastuussa olevalta viranomaiselta.

Yleinen kiinniotto-oikeus on, hätävarjelun tapaan, käytössä oleva oikeus kaikissa tilanteissa. Jokainen saa ottaa kiinni rikoksesta epäillyn, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta. Tämän lisäksi lakiin on eritelty lievä pahoinpitely ja lievä vahingonteko, jotka varmasti täyttyvät tapauksen kuvauksessa. Kiinniotetut henkilöt on välittömästi luovutettava poliisille. Kiinniotettuja tulee kohdella kuten rikoksesta epäiltyjä. Normaalialaikoina heitä ei kohdella sotarikollisina.¹⁶⁰

Yleinen kiinniotto-oikeus ei ole säädetty tällaisia tapauksia varten. Toisaalta on mahdollista käyttää lakiin kirjattuja jokamiehen oikeuksia, mutta ne soveltuvat erikoisjoukkojen tuholais-toiminnan torjumiseen huonosti. Toisaalta normaalialaikoina puolustusvoimien henkilöstön suorittama kiinniotto perustuu aina pakkokeinolakiin, jos kiinniotettava ei ole puolustusvoimien palveluksessa oleva henkilö.¹⁶¹ Toimivallan kiinni ottamiselle voi antaa toinen viranomainen tarpeen mukaan.

Tapauksessa virka-apua pyytänyt viranomainen on poliisi. Johtovastuussa olevan viranomaisen toimivaltuudet määrittävät toimivallan tehtävässä. Poliisi voi valtuuttaa virka-apua antavan viranomaisen käyttämään ohjauksessa poliisin toimivaltaan sisältyviä keinoja. Poliisi voi pyytää virka-apua puolustusvoimilta yhteiskunnalle tärkeän kohteen suojaamiseksi.¹⁶² Tärkeää on huomioida se, että tapauksen kuvauksessa virka-apua antaa asevelvollisista koostuva joukko.

Kohteen suojaamista voidaan pitää luonteeltaan vaarallisena tehtävänä. Kohdetta suojataan siihen kohdistuvalta uhalta. Asevelvollisia ei voida käyttää virka-aputehtävään, joka on vaarallinen¹⁶³. Tehtävän kuvaus itsessään suojaustehtävänä voidaan tulkita vaaralliseksi tehtäväksi. Pelkästään vaaran mahdollisuus tekee virka-apu tehtävästä sellaisen, että siihen ei voida käyttää asevelvollisia. Tehtävää annettaessa tulee pohtia sisältääkö tehtävän kuvaus viitteitä tehtävän vaarallisuudesta.¹⁶⁴ Puolustusvoimat ovat virka-apua antavana viranomaisena vastuussa tulkinnan tekemisestä ja oikean joukon lähettämisestä virka-aputehtävään.

¹⁵⁹ Parpala, 2019.

¹⁶⁰ Pakkokeinolaki, 22.7.2011/806 ks. myös Kautonen, 2019.

¹⁶¹ Parpala, 2019.

¹⁶² Piirma, 2019 ks. myös Kautonen, 2019.

¹⁶³ *Asevelvollisten käytettävyyys normaalialaikoina*, haastattelut, passim.

¹⁶⁴ Piirma, 2019 ks. myös Vierikko, 2019.

Tehtävän kuvaamisessa tulee olla huolellinen, kun virka-apupyyntöä tai tehtävän kuvausta laaditaan. Kohdetta voidaan suojata eri tavoin. Esimerkiksi valvontatehtävä ei sisällä viitettä tehtävän vaarallisuudesta, jolloin asevelvolliset voivat suorittaa sen virka-apuperusteisesti. Pelkästään mahdollisuus vahingon tapahtumiselle tekee tehtävästä vaarallisen. Ennakoitavissa oleva vaara tehtävän suorittamisen aikana estää asevelvollisten käyttämisen. Ennakoimatonta vaaraa vastaan toimitaan tilanteen vaatimalla tavalla. On mahdollista, että asevelvollisista muodostettu joukko on lähetetty virka-aputehtävään, jossa vaaraa ei ole osattu ennakoida.

Normaaliaikoina puolustusvoimat suojaavat siviilikohteita vain virka-apupyynnöstä¹⁶⁵. Poliisi tai rajavartiolaitos voivat molemmat pyytää virka-apua kohteen suojaamiseksi. Pyyntö voi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen. Tällöin kyseessä on selkeästi vaarallinen tehtävä ja puolustusvoimat voivat lähettää sotilasvirassa palvelevista henkilöistä kootun joukon suorittamaan sitä.¹⁶⁶ Siviilikohdetta suojatessa toimivaltuus ei tule puolustusvoimilta, koska sitä ei ole laissa säädetty. Toimivaltuus tulee tällaisessa tilanteessa aina virka-apua pyytäneeltä viranomaiselta.¹⁶⁷

Sotilasviranomaisella ei ole samanlaista yleistä voimankäytön oikeutta kuten poliisilla. Puolustusvoimien voimakäyttö perustuu sotilaskäskyyn. Poliisi voi johtovastuussa olevana viranomaisena pyytää voimankäyttöä virka-apua antavalta sotilasosastolta. Voimakeinoja voidaan käyttää vain tietyn tehtävän suorittamiseksi ja tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁶⁸ Poliisi voi kuitenkin antaa toimivaltuuksia laajemmin kuin hätävarjelussa on säädetty¹⁶⁹.

Asevelvollisia voi käyttää puolustusvoimien hallussa olevien kohteiden suojaamiseksi. Tällöin tehtävän katsotaan kuuluvan maanpuolustusvelvollisuuteen, jolloin tehtävä voi olla luonteeltaan vaarallinen.¹⁷⁰ Sotilasaluetta tai sotilaskohdetta suojaava asevelvollinen toimii vartio- ja päivystystehtävällä olevan sotilaan toimivaltuuksilla. Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevat kohteet voidaan luokitella sotilaskohteiksi.

Vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivalta on kaikilla sellaiseen tehtävään määrätyillä puolustusvoimien sotilailta¹⁷¹. Sotilas voi käyttää jopa voimakeinoja tehtävän täyttämiseksi. Voimakeinojen käyttöä ohjaavat suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet. Voimakeinojen tarpeellisuutta tulee arvioida suhteessa vastarintaan ja tehtävän tärkeyteen.¹⁷²

¹⁶⁵ Sama.

¹⁶⁶ Kautonen, 2019 ks. myös Parpala, 2019.

¹⁶⁷ Parpala, 2019.

¹⁶⁸ Piirma, 2019.

¹⁶⁹ Parpala, 2019.

¹⁷⁰ Parpala, 2019, ks. myös Piirma, 2019.

¹⁷¹ Parpala, 2019.

¹⁷² Piirma, 2019.

Vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivalta voi olla voimassa vain puolustusvoimien alueella tai kohteessa. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivallalla normaaliaikoina¹⁷³.

Puolustusvoimien kohteeseen kohdistuva siviilirikollisuus on kuitenkin poliisin selvittämisvastuulla. Toisaalta poliisin tulisi olla johtovastuussa, jos siviilirikolliseksi määritelty joukko yrittää tunkeutua puolustusvoimien alueelle. Toisaalta vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivalta ei tällaisessa tilanteessa katoa.¹⁷⁴ Huomion arvoista on se, että laki mahdollistaa tarvittaessa sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen tilanteen ratkaisemiseksi poliisin pyynnöstä. Puolustusvoimien kohteiden suojaamiseksi sotilaallisten voimakeinojen käyttö on mahdollista vain poliisin pyynnöstä normaaliaikoina.

Tapauksen voimalaitos tulisi ottaa puolustusvoimien haltuun, jotta asevelvollisia voitaisiin käyttää sen suojaamiseksi vartio- ja päivystystehtävää suorittavan sotilaan toimivaltaan perustuen. Voimalaitos voidaan ottaa puolustusvoimien haltuun valmiuslain mukaisilla toimivaltuuksilla, jos ne otetaan käyttöön. Normaaliaikoina kohde voidaan ottaa käyttöön hallintopäätöksellä tai sopimusperusteisesti.¹⁷⁵

Hallintopäätöksen laatiminen on pitkä prosessi, joka olisi todennäköisesti huono vaihtoehto nopeasti kehittyvässä kriisissä. Suullinen sopimus olisi nopein vaihtoehto. Suullisessa sopimuksessa haaste on dokumentoinnin puute. Sopimuksessa tulisi määritellä lupa kiinteistön muokkaamiseksi ja puolustusjärjestelyiden rakentamiseksi.¹⁷⁶ Suullinen sopimus on riittävä toiminnan aloittamiseksi. Tarvittaessa sopimus voidaan myöhemmin muuttaa kirjalliseksi, jolloin toiminta kohteen suojaamiseksi saadaan aloitettua mahdollisimman nopeasti. Tehtävä voidaan aloittaa tekemällä sopimus kohteessa harjoittelemiseksi, joka olisi todennäköisesti luontevaa. Toinen vaihtoehto on aloittaa kohteen suojaaminen virka-aputehtävänä ja ottaa kohde myöhemmin puolustusvoimien haltuun.¹⁷⁷ Molemmat tavat ovat käytäntöjä normaaliaikoina. Näillä keinoilla kohde saadaan suojattua nopeasti ja sen suojaamisen valmisteluun tarvittavat toimenpiteet aloitettua.

Asevelvollisia voidaan käyttää tapauksen kohteen suojaamiseksi, jos tehtävä ei ole rikoksen torjuntaa vaan sotilaallista maanpuolustusta. Päätös siitä, onko kyse aseellisesta hyökkäyksestä vai siviilirikollisuudesta, tehtäisiin todennäköisesti puolustusvoimien ja poliisin yhteistyöllä. Keskeinen vaatimus on se, että hyökkäyksen toteuttaa toisen valtion lukuun toimiva

¹⁷³ Vainio, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

¹⁷⁴ Parpala, 2019.

¹⁷⁵ Vainio, 2019 ks. myös Parpala, 2019.

¹⁷⁶ Parpala, 2019.

¹⁷⁷ Parpala, 2019.

sotilaallisesti järjestynyt joukko. Asevelvollisia voidaan käyttää kyseessä olevan kohteen suojaamiseen tällaista hyökkäystä vastaan.¹⁷⁸

Keskeistä on tunnistaa, onko kyse poliisille annettavasta virka-avusta vai voidaanko tilanne tulkita olevan laajamittainen uhka, mikä kohdistuu yhteiskuntaan¹⁷⁹. Yhteiskuntaan kohdistuva uhka on peruste sotilaallisen maanpuolustuksen aloittamiselle. Kyse on silloin normaaliaikojen vakavasta häiriötilasta. Pelkästään uhan tunnistaminen ei välttämättä riitä vaan sotilaallisen maanpuolustuksen aloittaminen tarvitsee päätöksen valmiuden kohottamisesta.¹⁸⁰ Se nopeus, millä kriisin merkit tunnistetaan, vaikuttaa siihen, miten tapauksen kohdetta voidaan suojata. Tehtävän tulisi olla sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävä esimerkiksi, jos on pelättävissä erikoisjoukkojen suorittamaa tuholais toimintaa¹⁸¹.

Toimivalta kohdetta suojatessa ei voi perustua jokamiehenoikeuksiin. Toimivaltaa voidaan lisätä normaaliaikoina vain antamalla johtovastuu toiselle viranomaiselle tai ottamalla kohde puolustusvoimien haltuun. Tehtävä muuttuu virka-aputehtäväksi, jos johtovastuu kohteen suojaamiseksi ei ole puolustusvoimilla. Tällöin asevelvollisia ei voi käyttää tehtävään, mikäli sitä voidaan pitää vaarallisena.

Puolustusvoimien kohteiden suojaamiseksi voidaan käyttää asevelvollisia. Asevelvollisille tulee kouluttaa valmiudet tehtävän suorittamiseksi ennen siihen määräämistä. Asevelvollinen voidaan tämän jälkeen varustaa tehtävään sopivalla tavalla ja hänellä on riittävä toimivalta vartio- ja päivystystehtävää suorittavana sotilaana. Mikään laissa ei myöskään estä asevelvollisen varustamista aseella ja ampumatarvikkeilla, jos tilanne sen vaatii.¹⁸²

Ei ole oletettavaa, että kaikki kohteet, joiden suojaaminen on tärkeää, otettaisiin puolustusvoimien haltuun¹⁸³. Haltuun ottaminen vie aikaa, koska asiasta pitää tehdä sopimukset tai hallintopäätökset. Haltuun ottamisessa on myös riski. Sotilaskohteita vastaan saa toimia kansainvälisen lain mukaisesti sotilaallisin keinoin aseellisessa konfliktissa. Kohteen haltuun ottaminen saattaa siis altistaa sen asevaikutukselle, koska hyökkääjä saa oikeutuksen sitä vastaan toimimiselle.

Päätös sotilaallisen maanpuolustamisen aloittamisesta riippuu tehtävän kiireellisyydestä. Aluevalvontalain toimivaltuuksin päätöksen hyökkäystä vastaan toimimisesta voi kiireellisessä tilanteessa tehdä johtovastuussa oleva virkamies. Muuten tehtävän aloittaminen vaatii

¹⁷⁸ Parpala, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

¹⁷⁹ Parpala, 2019.

¹⁸⁰ Kautonen, 2019 vrt. Parpala ja Piirma, 2019.

¹⁸¹ Parpala Jukka, 2019.

¹⁸² Kautonen, 2019.

¹⁸³ Parpala, 2019.

päätöksen puolustusministeriöltä. Tällaisessa tilanteessa puolustusvoimat toimivat johtavana aluevalvontaviranomaisena. Asevelvollisia voidaan silloin käyttää perustuen maanpuolustusvelvollisuuteen.

4.1.1 Johtopäätökset

Puolustusvoimat harjoittelevat kohteen suojaamista osana sotilaallisia harjoituksia ja suojaa omat alueensa normaaliaikoina. Asevelvollisia koulutetaan sotilaspoliisitehtäviin, joihin kuuluu kohteen suojaamiseen valmistava koulutus. Sotilaspoliisien lisäksi muutkin joukot suojavat omat kohteensa asianmukaisella tavalla osana sotilaallisia harjoituksia.

Virka-apusta säädettyjen lakien mukaisesti puolustusvoimat vastaavat siitä, että virka-apuun asetettava osasto on koulutettu tehtävään asianmukaisella tavalla ja sen ammattitaito riittää tehtävän suorittamiseksi. Etenkin kohteen suojaukseen erikoistuneet joukot, kuten sotilaspoliisikoulutuksen saaneet asevelvolliset, ovat riittävän ammattitaitoisia vastamaan kohteen suojaamisesta.

Yleisesti asevelvollisia ei voida kuitenkaan käyttää virka-apuna suojaustehtävässä, koska siihen liittyy olennaisesti vaara siitä, että joku toimii kohdetta vastaan. Tämä voi tarkoittaa sitä, että joku pyrkii tuhoamaan tai muuten vaurioittamaan kohdetta. Asevelvollisuuslakiin perustuen asevelvollisia ei voida käyttää tämän kaltaisen vaarallisen tehtävän suorittamiseen.

Vaarallisuuden arvioi virka-apua antava viranomainen. Jos puolustusvoimat voivat olettaa, että kohdetta vastaan ei toimi tapauksessa kuvattu aseistautunut ryhmä, kohde voidaan asettaa esimerkiksi valvontaan. Valvontatehtävään ei sisälly vaaraa. Oletuksena on se, että asevelvollisten tehtävään ei sisältyisi puuttuminen mahdolliseen tilanteeseen, jossa tapauksen mukainen aseistettu ryhmä tunkeutuisi suojattavaan kohteeseen. Virka-apuosaston ohje voisi olla ottaa yhteyttä johtovastuussa olevaan viranomaiseen, joka selvittäisi tilanteen.

Valvonta ei todennäköisesti riittäisi kohteen tuhoamisen tai vaurioittamisen estämiseen, jos johtovastuussa oleva viranomainen ei ehdi paikalle. Asevelvolliset voidaan toisaalta asettaa valvontatehtävään aseiden ja ampumatarvikkeiden kanssa ja he voivat hätävarjelu perusteella puolustaa itseänsä. Toisaalta hätävarjelu ei sovi kovin hyvin tapauksessa kuvattua aseistettua ryhmää vastaan taistelemiseen ja näin ollen kohteen suojaamiseen.

Asevelvollisia voidaan käyttää puolustusvoimien haltuun otetun kohteen suojaamisessa. Asiasta voidaan laatia hallintopäätös tai sopimus. Sopimus voi olla suullinen tai kirjallinen. Kohde voidaan ottaa haltuun harjoituskäyttöön tai suojattavaksi riippuen tarpeesta. Silloin kohteen suojaaminen kuuluu osaksi maanpuolustusvelvollisuutta, joten asevelvolliset voidaan asettaa vartio- ja päivystystehtävään. Vartio- ja päivystystehtävässä olevan sotilaan toimivalta riittää kohteen suojaamiseen.

Kohteen hallinnan siirtäminen puolustusvoimille tekee siitä sotilasalueen. Kiireellisessäkin tilanteessa valmisteltu kirjallinen tai suullinen sopimus olisi mahdollisesti toimiva ratkaisu, jos asevelvollisia halutaan käyttää kohteen suojaamiseksi. Sotilaskohteet ovat hyväksyttäviä maaleja sotilaalliselle vaikuttamiselle.

Yhteiskunnalle tärkeän kohteen hallintaoikeuden siirtäminen puolustusvoimille tekee siitä sotilaskohteen. Sodan oikeussääntöjen mukaan sodan osapuolten tulee välttää tarpeettoman haitan aiheuttamista siviiliväestölle. Esimerkiksi sähkönjakeluun vaikuttamista talvella voitaisiin pitää tarpeettomana hättänä ja siviiliväestöön kohdistuvana sotatoimena. Voimalaitoksen tuhoaminen on taas hyväksyttävää, jos kyseessä on sotilaskohde.

Ratkaisu, joka mahdollistaa asevelvollisten käyttämisen tämänhetkisen lainsäädännön mukaan, on kohteen hallinnan antaminen puolustusvoimille. Silloin on se riski, että kohde tuhoaan, jos sotatoimet aloitetaan. On mahdollista, että kohde tuhottaisiin, vaikka se ei olisi sotilaskohde. Teko olisi kuitenkin tuomittava, jos kyseessä ei ole sotilaskohde. Kynnys toimia siviilikohdetta vastaan olisi todennäköisesti korkeampi.

4.2 Tapaus 2: Asevelvollisten käyttäminen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen normaaliaikoina

Aluevalvontalakia päivitettiin vuonna 2017 vastaamaan Saarelan määrittelemiін Ukrainassa esiintyneisiin pieniin virheisiin miehiin. Tarkoituksena oli määritellä tunnukseton sotilasjoukko osaksi lainsäädäntöä, jotta laki tunnistaisi sellaisen. Päivitys koettiin tuolloin vastaavan Ukrainan kaltaisen tilanteen kehittymiseen Suomessa.¹⁸⁴

Tapauksessa tarkastellaan tunnuksettomaksi sotilasjoukoksi tarkoitettua joukkoa. Viranomaiset ovat saaneet tietoonsa, että ulkomaisen yrityksen omistamassa kiinteistössä on joukko,

¹⁸⁴ Savolainen, 2019 ks. myös Piirainen 2019.

joka on pukeutunut maastopukuihin. Kiinteistöksi on kuvattu venesatama ja joukolla on hallussaan erilaisia aseita. He tekevät erilaisia tilan muokkauksia, kuten rakentavat hiekkasäkeistä suojia. Ilmoitus viranomaisille on tullut naapureilta ja alue on asetettu valvontaan poliisin toimesta.

Asevelvollisten käytettävyyden kannalta on tärkeä selvittää, milloin puolustusvoimat puuttuvat tilanteeseen. Asevelvollisten käytön rajoitteiden vuoksi on tarkasteltava tilannetta, jossa tilanteen selvittäminen kuuluu maanpuolustusvelvollisuuteen. Silloin tällöistä joukkoa vastaan voidaan käyttää myös asevelvollisia, jotka ovat suorittamassa varusmiespalvelusta.

Toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen aloitetaan tarkastelemalla joukkoa. Laki on säädetty siten, että puolustusvoimat eivät toimi tilanteessa, jossa rikokseen syyllistyvät Suomen kansalaiset¹⁸⁵. Tapauksen joukko voidaan tulkita aluevalvontalaissa määritellyksi sotilasjoukoksi, mutta se ei vielä anna puolustusvoimille toimivaltaa aluevalvontaviranomaisena.¹⁸⁶ Aluevalvontalaissa toistuu usein se, että aluevalvontaviranomaiset toimivat ulkoista uhkaa vastaan. Joukon alkuperän selvittämisen merkitys on suuri, kun pohditaan sitä, mikä viranomainomaisista on vastuussa tilanteen selvittämisestä.

Tapauksessa kuvatun joukon alkuperän selvittäminen on tärkeää. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on paremmat toimivaltuudet selvittää tilanne ennen kuin joukon alkuperä tiedetään¹⁸⁷. Joukkoa ei välttämättä tulkita aluevalvontalain 2§ mukaiseksi sotilasjoukoksi ennen sen alkuperän selvittämistä. Sotilasjoukon tulee toimia vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella. Aluevalvontalain mukaisten toimivaltuuksien saaminen vaatii sen, että joukon voidaan todeta olevan peräisin vieraasta valtiosta. Silloin joukkoa voidaan pitää tunnuksettomana sotilaallisena ryhmänä.¹⁸⁸

Joukon toiminta on merkittävässä roolissa. Aluevalvontalain vastaista toimintaa ovat esimerkiksi rajaloukkaus tai oikeudeton tiedustelu. Jos joukolla on kytkös tällaiseen toimintaan, se voidaan tulkita aluevalvontalaissa kuvatuksi joukoksi. Erilaiset rikollisjärjestöt voivat myös olla sotilaallisesti järjestyneitä aluevalvontalain määritelmän mukaisia joukkoja, kuten esimerkiksi aiemmin mainittu United Brotherhood.¹⁸⁹ Joukon toiminnalla on suuri merkitys, kun

¹⁸⁵ Piirma, 2019.

¹⁸⁶ Parpala, 2019 ks. myös Kautonen, 2019 & Vainio, 2019.

¹⁸⁷ Piirma, 2019.

¹⁸⁸ Piirma, 2019 vrt. Parpala, 2019, Kautonen 2019 & Vainio 2019.

¹⁸⁹ Yle, 2019.

määritellään, kenelle viranomaiselle tehtävä kuuluu. Alueloukkausten ja -rikkomusten torjuminen ovat aluevalvontalain mukaisia tehtäviä. Rikollisuuden torjuminen ei kuulu aluevalvontalain mukaisiin tehtäviin.

Joukkoa ja sen toimintaa tarkastelemalla ei voida välttämättä määritellä tilanteen selvittämisen kuuluvan aluevalvontaviranomaisille. Tapauksessa joukkoa on kuvattu pelkästään varusteiden ja aseistuksen näkökulmasta eikä sen alkuperää ole mainittu. Ilman alkuperän selvittämistä ja tapauksen kuvauksen mukaista toimintaa, joukko ei riko aluevalvontalakia tai täytä selkeästi sotilasjoukon tunnusmerkkejä.¹⁹⁰ Toisaalta aluevalvontaviranomaiset voisivat puuttua tilanteeseen ja selvittää joukon alkuperän jälkikäteen. Toisaalta tilanteeseen voitaisiin puuttua alueellisen koskemattomuuden valvomisen perusteella ja selvittää näin joukon alkuperä aluevalvontaviranomaisten toimesta.¹⁹¹

Tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena, kun pohditaan sitä, kuka viranomainen on vastuussa tilanteen selvittämisestä. Joukko voi pukeutumiseltaan ja varustukseltaan vastata aluevalvontalain määritelmän mukaista joukkoa. Tämä yksin ei riitä. Lisäksi pitää olla tieto siitä, että joukko on tullut vieraasta valtiosta ja toimii Suomen alueella sen hyväksi tai joukon pitää rikkoa toiminnallaan aluevalvontalakia. Silloin tehtävä kuuluu aluevalvontaviranomaisille ja puolustusvoimat voivat puuttua tilanteeseen. Päätöksentekomekanismia johtovastuun siirtymisestä puolustusvoimille ei ole kirjattu lakiin ja tämän vuoksi johtovastuun siirtymisen kriteereitä on syytä tarkastella¹⁹².

Puolustusvoimat osallistuisivat todennäköisesti aluksi virka-apua antavana viranomaisena tilanteen selvittämiseen. Virka-apuun pätee tässä tilanteessa asevelvollisuuslain vaarallisen tehtävän rajoitteet. Sotilasviranomainen voi kiireellisessä tilanteessa päättää, että kyseessä on vihamielinen toimintaa ja aloittaa sen torjumisen välittömästi aluevalvontalain mukaisesti¹⁹³. Silloin päätös tehdään aluevalvontaviranomaisen roolissa ja siitä on ilmoitettava puolustusministerille. Kiireellisessä tapauksessa ei tarvita lupaa puolustusministeriltä eikä poliisilta toiminnan aloittamiseksi. Toiminnan aloittamisesta on kuitenkin vähintään ilmoitettava välittömästi puolustusministeriölle.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Parpala, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

¹⁹¹ Kautonen, 2019 vrt. Parpala, 2019 & Piirma, 2019.

¹⁹² Parpala, 2019 ks. myös Kautonen, 2019 & Vainio, 2019.

¹⁹³ Piirma, 2019.

¹⁹⁴ Piirma, 2019 ks. myös Kautonen, 2019.

Aluevalvontalaki on säädetty tilanteeseen, jossa vieraan valtion joukko on juuri tunkeutunut Suomen alueelle¹⁹⁵. Tällainen tilanne on luonteeltaan kiireellinen ja vaatii, että aluevalvontaviranomaiset puuttuvat siihen välittömästi. Silloin joukon alkuperän määrittäminen on helppompaa ja tapauksen kuvauksen mukainen joukko voitaisiin tulkita sotilasosastoksi. Tällöin toimenpiteet maahan tunkeutumisen estämiseksi voidaan aloittaa välittömästi.¹⁹⁶ Tehtävä on aluevalvontalain mukainen ja puolustusvoimat ovat aluevalvontaviranomaisena johtovastuussa.

Hitaasti kehittyvässä tilanteessa poliisi käyttäisi harkintavaltaa ja voisi tarvittaessa todeta, että kyseessä on alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Viime kädessä puolustusministeri tekisi tämän päätöksen.¹⁹⁷ Tapauksen kuvauksessa tilanne ei ole tulkittavissa kiireelliseksi. Joukon alkuperä ei ole selvillä ja sen tulisi aloittaa aluevalvontalain vastainen toiminta. Silloin tilanne muuttuisi ja sotilasviranomainen voisi tehdä päätöksen puuttua tilanteeseen.

Tilanne on hankala, jos joukko on hitaasti soluttautunut Suomen alueelle. Aluevalvontalaki toimii rajaa ylittävän aseistetun sotilasjoukon torjumiseksi parhaiten. Hitaasti kehittyvässä tilanteessa johtovastuun vaihtaminen tehtäisiin viranomaisten yhteistyöllä. Tilanteeseen puuttuisivat ensin poliisi ja rajavartiolaitos, koska tapauksessa kuvattu joukko tulkittaisiin todennäköisesti rikollisjoukoksi. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on näin ollen laajempi valikoima pakkokeinoja tilanteessa ennen kuin joukon alkuperä pystytään selvittämään.¹⁹⁸

Puolustusvoimat osallistuisivat todennäköisesti tilanteen selvittämiseen virka-apua antavana viranomaisena alusta lähtien. Kaikkien viranomaisten tiedustelukykyä käytettäisiin joukon alkuperän selvittämiseksi¹⁹⁹. Päätös tehtävän muuttumisesta aluevalvontalain mukaiseksi tehtäväksi ei kuitenkaan todennäköisesti ole suoraviivainen. Käytännön toteutuksessa on lainsäädännössä aukkoja ja tulkinnanvaraisuuksia. Tapauksen mukaisessa tilanteessa viranomaisyhteistyö ei välttämättä toimisi saumattomasti.²⁰⁰

Tapauksen joukko on tarkoitettu tunnuksettomaksi sotilaalliseksi joukoksi. Tämän vuoksi tehtävä tulisi varmasti jossain vaiheessa puolustusvoimien hoidettavaksi²⁰¹. Joukko on kuitenkin tulkittavissa myös terroristisessa tarkoituksessa toimivaksi joukoksi, jolloin kyseessä ei olisi aluevalvontalain mukainen tehtävä²⁰². Joukon varustuksen ja aseistuksen puolesta kyseessä on

¹⁹⁵ Parpala, 2019.

¹⁹⁶ Parpala, 2019 ks. myös Piirma, 2019, Kautonen, 2019 & Vainio, 2019.

¹⁹⁷ Vainio, 2019 ks. myös Parpala, 2019 & Piirma, 2019.

¹⁹⁸ Piirma, 2019 ks. myös Parpala, 2019.

¹⁹⁹ Parpala, 2019.

²⁰⁰ Kautonen, 2019 ks. myös Vainio, 2019.

²⁰¹ Vainio, 2019.

²⁰² Parpala, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

malliesimerkki tunnuksettomasta sotilaallisesta joukosta, mutta toiminta ei vastaa alueellisen koskemattomuuden uhkaamista²⁰³.

Joukon kuvauksen perusteella tilanteeseen on puututtava välittömästi. Tulkinta joukosta muuttuu, jos se toimii vihamielisesti esimerkiksi aseita käyttämällä, kun viranomaiset puuttuvat sen toimintaan. Joukon määrittely tunnuksettomaksi sotilasjoukoksi olisi tuolloin todennäköisempää. Silloin toiminnan voi tulkita aseelliseksi hyökkäykseksi.²⁰⁴ Joukko voitaisiin siltikin tulkita terroristiseksi ryhmäksi. Tämä on merkittävää asevelvollisten käytettävyyden kannalta.

Aseellisen hyökkäyksen torjuminen on puolustusvoimien tehtävä. Tehtävän voidaan tulkita kuuluvan maanpuolustusvelvollisuuteen, jolloin asevelvolliset voidaan käskää suorittamaan sitä. Silloin tilanteessa voidaan käyttää jopa sotilaallisia voimakeinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Normaaliaikoina on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta. Tilanteen ratkaisemiseksi käytetään vain tarvittavia voimakeinoja.²⁰⁵

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten torjuminen kuuluu poliisille tai rajavartiolaitokselle sen toimialueella. Poliisi tai rajavartiolaitos voi tarvittaessa pyytää puolustusvoimilta virka-apua, joka voi vaatia jopa sotilaallisten voimakeinjoen käyttämistä.²⁰⁶ Tällöin tehtävään ei voida käyttää asevelvollisia, koska kyseessä on vaarallinen virka-aputehtävä.

4.2.1 Johtopäätökset

Tapauksen joukko voidaan tulkita sotilaallisesti järjestyneeksi joukoksi varustuksen ja aseistuksen perusteella. Tämä ei kuitenkaan riitä siihen, että tilanne voidaan ratkaista aluevalvontaviranomaisen toimivallalla. Sotilaallisesti järjestynyt joukko voi toimia rikollisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jolloin tehtävä on rikoksen torjuntaa ja kuuluu poliisille tai rajavartiolaitokselle.

Aluevalvontaviranomaiset ovat velvollisia ratkaisemaan tilanteen, jos joukon toiminta on aluevalvontalain vastaista. Esimerkiksi jos joukko ylittää oikeudettomasti Suomen rajan, aluevalvontaviranomaiset ovat velvollisia puuttumaan tilanteeseen. Riittää, että voidaan todistaa joukon tulleen Suomen ulkopuolelta. Sellaisessa tilanteessa puolustusvoimat voivat toimia

²⁰³ Kautonen, 2019 vrt. Parpala, 2019 & Piirma, 2019.

²⁰⁴ Vainio, 2019 ks. myös Piirma, 2019 & Parpala, 2019.

²⁰⁵ Piirma, 2019 ks. myös Kautonen, 2019, Parpala, 2019 & Vainio, 2019.

²⁰⁶ Piirma, 2019 ks. myös Parpala, 2019.

aluevalvontalain mukaisin toimivaltuuksin. Asevelvollisten käyttö on mahdollista tässäkin tapauksessa silloin, kun tehtävä kuuluu maanpuolustusvelvollisuuteen. Aluevalvontalaki ei käsittele asevelvollisten käyttöä ja antaa toimivaltaa vain viranomaisille. Asevelvollisten käytöstä ei ole mainintaa ja on hieman epäselvää, voiko heitä käyttää sotilasviranomaisen valvon-
nassa aluevalvontalain mukaisessa tehtävässä²⁰⁷. Asevelvollisista saataisiin nopeasti koottua sotilasjoukkoa vastaan toimimiseen erikoistunut osasto.

Joukkoa vastaan toimitaan maanpuolustusvelvollisuudella, jos se uhkaa toiminnallaan yhteiskuntajärjestystä, valtionjohdon toiminnanvapautta tai alueellista koskemattomuutta. Joukon tulee aloittaa toiminta, joka uhkaa edellä mainittuja asioita, jotta asevelvollisia voidaan käyttää tilanteen ratkaisemiseksi. Asevelvollisten koulutus ja ammattitaito on riittävä sotilaallista joukkoa vastaan toimimiseen. Virka-aputehtävällä asevelvollisia ei voida kuitenkaan käyttää tällaisen tehtävän suorittamiseen.

Poliisi on todennäköisesti se viranomainen, joka aloittaa tapauksen mukaisen tilanteen selvittämisen. Aseellinen toiminta poliisia vastaan on peruste, jolla se voi pyytää voimankäyttöä vaativaa virka-apua tarvitessaan. Tällöin asevelvollisia ei voida asevelvollisuuslain mukaisesti käyttää virka-apuosastossa vaan vain sotilasviranomainen pystyy antamaan voimankäyttöä tai jopa sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä vaativaa virka-apua.

Johtovastuun siirtymisestä poliisilta puolustusvoimille ei ole kirjattu lakiin. Poliisi voi määrittää, milloin joukko toimii aluevalvontalain vastaisesti ja tehtävä muuttuu rikollisuuden torjumisesta alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen. Silloin johtovastuu vaihtuu. Päätöksen tekeminen on todennäköisesti haastavaa, koska mekanismia ei ole kirjattu lakiin. Viime kädessä päätös tehdään puolustusministeriössä, mutta silloin prosessi olisi todennäköisesti hitaampi kuin tilanteen ratkaisemiseksi toimivan viranomaisen päättämänä.

Tapauksen käsittelyssä selviää se, että puolustusvoimat voivat toimia rajan yli tunkeutuvaa sotilasjoukkoa tai sotilaallisesti järjestynyttä joukkoa vastaan normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti. Asevelvollisia voidaan käyttää tällaisessa tilanteessa maanpuolustusvelvollisuuden perustuen. Sotilaallisesti järjestyminen ei kuitenkaan riitä yksistään perusteeksi.

Poliisi pystyy todennäköisesti ratkaisemaan tilanteen puolustusvoimien kanssa yhteistyössä, jos kaikki suorituskyvyt ovat käytössä. Tilanne on haasteellinen, jos tapauksen mukaisia joukkoja on useita tai poliisin ja puolustusvoimien suorituskykyjä on sidottu muualle. Tapauksen

²⁰⁷ Parpala, 2019.

mukainen joukko voi mahdollisesti suorittaa tehtävän, jos vain osa siitä joutuu sitoutumaan viranomaisia vastaan toimimiseen.

4.3 Tapaus 3: Asevelvollisten käyttäminen hallitsemattoman maahantulon rajoittamiseen

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on rajavartiolaitoksen tehtävä. Rajaturvallisuus ja aluevalvonta ovat suoraan yhteydessä toisiinsa. Rajavartiolaitos toimii sekä rajavartiolain että aluevalvontalain mukaisissa tehtävissä. Rajavartiolaitoksen toimialueeksi on säädetty Suomen raja-alueet. Sotilasviranomaiset johtavat aluevalvontaviranomaisten toimintaa, mutta rajavartiolaitos vastaa raja-alueella ja rajanylityspaikoilla rajaturvallisuuden ja aluevalvonnan toteutumisesta.²⁰⁸ Hallitsematon maahantulo on yksi uhka rajaturvallisuudelle. Hallitsemattoman maahantulon järjestäminen voi toimia uhkana aluevalvonnalle ja etenkin kuormittaa viranomaisia rajaturvallisuuden ja aluevalvonnan järjestämisessä.

Vuonna 2015 tapahtunut hallitsematon maahantulo Torniossa, ja siitä seurannut selvitys asevelvollisten käytettävyydestä, on ennakkotapaus puolustusvoimien antamasta virka-apusta rajavartiolaitokselle hallitsemattoman maahantulon rajoittamiseksi. Rajavartiolaikiin on päivitetty asevelvollisten käytettävyydestä säättävät asetukset vuonna 2019, mitkä ovat uusimmat asevelvollisten virka-apua koskevat kohdat lainsäädännössä.²⁰⁹ Hallitsemattoman maahantulon rajoittaminen on tutkimuksen tapauksista ainoa, mistä on ennakkotapaus.

Tapauksessa käsitellään tilannetta, jossa Suomen koko rajalla tapahtuu laajamittaista maahantuloa, joka kuormittaa rajanylityspaikkojen henkilökuntaa. Rajavartiolaitos ei pysty enää vastaamaan rajaturvallisuudesta, joten se pyytää virka-apu puolustusvoimilta maahantulon hallitsemiseksi. Virka-apupyyntöön sisältyy rajavartiomiehen tehtävien suorittamista maahantulijoiden käsittelemiseksi ja tutkimiseksi. Puolustusvoimilla on käytössä asevelvollisista muodostettu yksikkö, jota johtaa sotilasvirassa palveleva henkilö.

Työtehtäviin, joita rajavartiolaitoksen henkilöstö suorittaa rajanylityspaikoilla, sisältyvät henkilöllisyyden tarkastaminen, ajoneuvojen tarkastaminen ja liikkumisen rajoittaminen tai estäminen. Tapauksessa tarkastellaan, onko asevelvollisilla tarvittava toimivalta näiden tehtävien

²⁰⁸ Rajavartiolaki, 19.9.2014/749 ks. myös Aluevalvontalaki, 15.7.2005/589.

²⁰⁹ Rajavartiolaki, 11.1.2019/9 vrt. Asevelvollisuuslaki 28.6.2017/429.

suorittamiseksi ja millä ehdoilla asevelvollisia voidaan käyttää näiden tehtävien suorittamiseen.

Tehtävään pätevät virka-avun pyytämisen ehdot. Virka-apupyynnön syyn tulee olla se, että viranomaisen resurssit eivät riitä sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Pyytävä viranomainen on johtovastuussa ja käytettävissä oleva toimivalta määritellään johtovastuussa olevan viranomaisen toimivallan perusteella. Tapauksessa johtovastuussa oleva viranomainen on rajavartiolaitos.²¹⁰ Se, että asevelvolliset ovat puolustusvoimien palveluksessa, ei vaikuta toimivaltaan. Asevelvolliset ovat samassa asemassa palvelustehtävistä riippumatta.²¹¹

Rajavartiolaki mahdollistaa henkilötietojen tarkastamisen ja ajoneuvotarkistusten tekemisen. Asevelvollisen toimivalta perustuu rajavartiomiehen antamaan käskyyn toteuttaa hänelle määrätty tehtävä. Asevelvolliset toimivat rajavartiolaitoksen johdossa ja ohjauksessa. Virka-aputehtävät voivat sisältää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen, johon tarkistukset kuuluvat.²¹²

Laki tuntee seuraavat tehtävät: henkilöllisyyden tarkastaminen, pääsyn estäminen, liikenteen ohjaaminen ja turvallisuustarkistuksen suorittaminen. Näitä tehtäviä voidaan antaa asevelvollisille rajavartiomiehen toimivallalla.²¹³ Parpala pohti haastattelussa sitä, että ajoneuvojen tarkistaminen on liittyttävä jollain tavalla turvallisuustarkistukseen. Jos ajoneuvojen tarkistaminen tehdään jostain muusta syystä niin tehtävään ei voida käyttää asevelvollisia. Hän perusteli näkemyksensä syyn mahdollisella vaarallisuudella. On oletettavaa, että etsinnässä pyritään löytämään vaarallisia esineitä tai aineita.²¹⁴

Asevelvolliset voidaan määrätä virka-apuna yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävään tehtävään. Yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi henkilö voidaan tarkistaa ennen kuin hänet päästetään rajatulle alueelle. Henkilön ajoneuvo voidaan myös tarkistaa, jos sitä ollaan tuomassa edellä mainitulle rajatulle alueelle. Rajavartiomiehellä on siis toimivalta tarkistaa ajoneuvo ja hän voi käskää varusmiehen suorittamaan tarkistus hänen ohjauksessaan.²¹⁵ Vaarallisuuden arvioinnista vastaa käskyn antaja eli tässä tapauksessa rajavartiomies.

Vaarallisuutta arvioidessa tilannetta pitää tarkastella kokonaisuutena. Suureen joukkoon mahduu varmasti potentiaalisesti vaarallisia henkilöitä, mutta yksittäiset henkilöt eivät tee tilanteesta kokonaisuutena arvioiden vaarallista. Tilanne voi muuttua milloin vain vaaralliseksi,

²¹⁰ Piirma, 2019.

²¹¹ Parpala, 2019.

²¹² Kautonen, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

²¹³ Kautonen, 2019.

²¹⁴ Parpala, 2019 vrt. Kautonen, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

²¹⁵ Piirma, 2019 ks. myös Poliisilaki, 22.7.2011/872.

mutta vaaran ennakoimisella on suurempi merkitys. Tilanne muuttuu vaaralliseksi kokonaisuutena arvioiden, jos esimerkiksi tiedetään, että rajaa on ylittämässä ryhmä rikollisia.²¹⁶ Tämä ei tarkoita sitä, että koko tehtävä muuttuu vaaralliseksi. Asevelvollisia voidaan edelleen käyttää tukitehtävissä, joissa ei ole riskiä kohdata vaarallisia henkilöitä.²¹⁷

Henkilön tai ajoneuvon tarkastaminen eivät siis ole vaarallisia tehtäviä. Vaarallisuus arvioidaan riskien muodostamasta uhka-arviosta. Tornion tapauksessa riski muodostuivat ennemmin tartuntataudeista kuin terroristitaistelijoista tai räjähteistä. Riskeistä ei muodostunut uhka-arviota, jonka perusteella tehtävä olisi aiheuttanut vaaraa ja estänyt asevelvollisten käyttämisen virka-apuosastossa.²¹⁸ Uhka-arvio tehdään jokaiseen tehtävään erikseen siihen kohdistuvien riskien perusteella.

Liikkumisen estäminen ja rajoittaminen luokitellaan voimakeinojen käyttämiseksi. Rajavartiomiehellä on oikeus estää tai rajoittaa henkilön liikkumista. Asevelvolliset voivat rajavartiomiehen käskystä rajoittaa tai estää henkilön liikkumista. Rajavartiomiehen ohjauksessa asevelvolliset voivat käyttää puolusteltavissa olevia voimakeinoja. Ohjaus tarkoittaa sitä, että rajavartiomiehen pitää pystyä valvomaan voimakeinojen käyttäminen.²¹⁹

Tehtävän vaarallisuuden arviointi perustuu riskeihin. Voimakeinojen käytössä on aina riski siitä, että tilanne muuttuu vaaralliseksi. Kautonen totesi, että voimakeinojen käyttäminen tilanteessa, joka ei ole hätävarjelua on kyseenalaista²²⁰. Liikkeen estämisessä ja rajoittamisessa ei ole kyse hätävarjelusta. On mahdollista, että asevelvollinen joutuu vaaralliseen tilanteeseen toteuttaessaan tehtävää.²²¹ Voimakeinojen käyttämistä voidaan yleisesti ottaen pitää vaarallisenä.

Piirma pohti suojan puuttumista osana voimakeinojen käyttöä ja siitä aiheutuvaa vaaraa. Hänen tulkintansa oli se, että voimakeinoja käyttämällä asevelvollinen altistetaan vaaralliselle tilanteelle ja sen vuoksi voimakeinojen käyttäminen on kiellettyä.²²² Voimakeinojen käyttöä voidaan myös arvioida tapauskohtaisesti riskin perusteella. Liikkeen rajoittaminen on voimakeinojen käyttämistä, mutta siinä altistumista vaaralliselle tilanteelle voidaan ennalta ehkäistä. Esimerkiksi tiskin takana työskentely, jonka tarkoituksena on ohjata henkilöt oikeaan tilaan odottamaan jatkotoimenpiteitä, voi olla liikkeen rajoittamista tai estämistä. Kuvatussa tilan-

²¹⁶ Kautonen, 2019 ks. myös Piirma, 2019.

²¹⁷ Kautonen, 2019.

²¹⁸ Parpala, 2019.

²¹⁹ Kautonen, 2019 ks. myös Parpala, 2019.

²²⁰ Kautonen, 2019.

²²¹ Piirma, 2019 vrt. Kautonen, 2019.

²²² Piirma, 2019.

teessa asevelvollisella olisi kuitenkin suoja, minkä takaa hän suorittaa toimenpiteen. Tällaisessa tilanteessa ei ole riskiä altistua fyysiselle väkivallalle, joten tehtävää voisi pitää turvallisena. Kaikki tehtävät tulisi arvioida erikseen.

Lakiin on kirjattu rajavartiomiehen yleisimmät tehtävät ja mahdollistettu asevelvollisten käyttäminen näihin tehtäviin. Rajavartiolaitos voi käyttää, sen palveluksessa olevia asevelvollisia tai puolustusvoimien palveluksessa olevia, asevelvollisia sille määriteltyihin tehtäviin. Puolustusvoimien asevelvollisten käyttämiseksi rajavartiolaitoksen on pyydettävä virka-apua.²²³ Rajavartiolain uudistuksessa näkyy useita positiivisia muutoksia asevelvollisten käyttämisen määrittelyssä. Laissa on määritelty useita selkeitä tehtäviä, joihin heitä voi käyttää.

Asevelvolliset pystyvät suorittamaan rajavartiolaitoksen pyynnöstä rajavartiomiehen tehtäviä. Rajavartiomiehiä voidaan vapauttaa haastavampiin tehtäviin, joihin heitä mahdollisesti tarvitaan tapauksen kuvaamassa tilanteessa. Asevelvollisten on kuitenkin toimittava rajavartiomiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Asevelvollisilla pystyy siis korvaamaan osan rajanylityspaikan henkilöstöstä.

4.3.1 Johtopäätökset

Rajavartiolain uudistus 2019 on selkeyttänyt asevelvollisten käyttämistä rajavartiolaitoksen tukemiseen. Ne tehtävät, joita asevelvolliset voivat suorittaa, on huomioitu laissa. Toisaalta Tornion tapaus on yksi esimerkki siitä, miten asevelvollisia voidaan käyttää virka-apuperusteisesti hallitsemattoman maahantulon rajoittamiseen. Toisaalta, jos Torniossa olisi tapahtunut vahinko asevelvolliselle, vastuu olisi ollut johtovastuussa olevalla viranomaisella. Tulkinta olisi todennäköisesti ollut erilainen jälkikäteen.

Rajavartiolaitokselle annettavan virka-avun tarkoitus on se, että asevelvolliset voivat korvata rajavartiomiehen ja suorittaa hänelle kuuluvia normaaleja tehtäviä. Tilanteessa, jossa tarvitaan lisää rajavartiomiehiä käsittelemään maahan pyrkiviä henkilöitä, voidaan käyttää asevelvollisia rajavartiomiesten tukemiseen. Tämän lisäksi rajavartiomiehiä voidaan käyttää haastavampiin tehtäviin, kun heidän tavalliset tehtävänsä voi suorittaa virka-apuosastoon käsketty asevelvollinen. Tämä ei ole mahdollista poliisissa tai puolustusvoimissa.

²²³ Rajavartiolaki 11.1.2019/9 ks. myös Asevelvollisuuslaki 28.6.2017/429.

Asevelvollinen ei voi suorittaa poliisiviranomaisen tavallisia tehtäviä ja näin vapauttaa poliiseja haastavampiin tehtäviin. Puolustusvoimissa asevelvolliset eivät voi korvata sotilasvirassa palvelevaa, jos tehtävä ei kuulu maanpuolustusvelvollisuuteen. Sotilasvirassa palvelevia käytetään sellaisiin tehtäviin, joihin asevelvollisia ei voi vaarallisuuden vuoksi käyttää. Asevelvollisuuslaki pätee myös rajavartiolaitokselle annettavaan virka-apuun. Asevelvolliset voivat suorittaa rajavartiomiehen normaaleja tehtäviä silloin, kun ne eivät ole vaarallisia.

Asevelvollisen suoja tulee huomioida, kun hänet käsketään suorittamaan tehtävää. Toisaalta kaikki voimankäyttöön liittyvät tehtävät voidaan tulkita vaarallisiksi, koska ne altistavat asevelvollisen voimankäytön kohteen tekemälle vastarinnalle. Toisaalta esimerkiksi pelkästään liikkumisen rajoittaminen on voimakeinojen käyttämistä. Asevelvollinen voisi esimerkiksi rajoittaa liikkumista avaamalla ovea sähköisesti suojan, kuten palvelutiskin takaa. Vaarallisuutta arvioidaan tilanteen ja tehtävän mukaan. Torniossa asevelvolliset varauduttiin poistamaan tilanteesta, jos se muuttuu kokonaisuutena arvioiden vaaralliseksi.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Puolustusvoimat ovat panostaneet valmiuteen viimeisien vuosien aikana. Valmiutta kehittämällä varaudutaan nopeasti kehittyvään konfliktiin ja viestinnässä valmiuden kehittämällä on selkeä viesti: ”*Jos tullette tänne, se tietää sotaa*”. Hyökkääjälle on tehokasta estää puolustusvoimien käyttäminen konfliktin ratkaisemiseksi. Siksi lainsäädännössä olevien pidäkkeiden hyväksi käyttäminen ja sotatilan tunnistamisen vaikeuttaminen ovat edullisia keinoja.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millaisissa tilanteissa asevelvollisia voidaan käyttää sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin tai siihen rinnastettavien vakavien uhkien torjumiseen normaaliaikojen lainsäädännön mukaisesti.

Tutkimuksen laatimisen aikana asevelvollisia voidaan käyttää sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin, koska ne kuuluvat maanpuolustusvelvollisuuteen. Sotilaalliseen maanpuolustukseen rinnastettavien vakavien uhkien torjumiseen asevelvollisia voidaan käyttää, jos pystytään todistamaan, että uhka tulee Suomen ulkopuolelta ja toimii vieraan valtion hyväksi. Selkeä määrittely tekee tulkinnasta helppoa, mutta on myös mahdollisuus hyökkääjälle, joka on valmis käyttämään hybridikeinoja tavoitteen saavuttamiseksi.

5.1 Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina uhkien torjumiseksi

Ensimmäinen oletus on se, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinta on hämärtynyt. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa valtion on vaikeampi tunnistaa, milloin se on ulkoisen uhan vaikuttamisen kohteena. Vaikuttamisen keinot ovat kehittyneet siten, että sotilaallisia keinoja ei välttämättä tarvitse käyttää sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteiskuntaan voidaan vaikuttaa yhdistelemällä erilaisia keinoja ja tämä muodostaa uudenlaisia uhkia. Nämä tunnetaan hybridiuhkina.

Sisäisen ja ulkoisen uhan rajapinnan hämärtäminen on tunnistettu yhdeksi hybridikeinoksi. Suomessa uhan alkuperä määrittää toimivaltaisen viranomaisen sen torjumiseksi. Sisäisten uhkien torjumiseen käytetään poliisiviranomaisten toimivaltaa ja ulkoisten uhkien torjumiseen aluevalvontaviranomaisten toimivaltaa. Poliisi on osa aluevalvontaviranomaisia, mutta vain omien tehtäviensä ohella. Rajavartiolaitos toimii sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan omiin tehtäviinsä liittyen Suomen raja-alueilla. Puolustusvoimat toimivat vain ulkoisia uhkia vastaan.

Lawfaren käyttäminen on yksi keino puolustusvoimien tutkimuslaitoksen kuvaamassa epävanomaisessa sodankäynnissä. Oikeudellisella kielellä hyökkääjä voi vahvistaa asemaansa ei-valtiollisena toimijana. Puolustusvoimat eivät saa koko suorituskykyä käyttöönsä, jos asevelvolliset eivät voi suorittaa tehtävää osana maanpuolustusvelvollisuutta. Sisäisen ja ulkoisen uhan määrittäminen on suuressa roolissa, kun toimivaltaista viranomaista määritellään.

MCDCn ja puolustusvoimien tutkimuslaitoksen mukaisesti hybridisodan toimijat voivat olla valtiollisia tai ei-valtiollisia. Tämä luo toimivaltaan haasteen joukon ollessa ei-valtiollinen sotilasjoukko. Puolustusvoimien tai aluevalvontaviranomaisten toimivalta ei riitä toimimaan sellaista joukkoa vastaan, jos sen alkuperää tai tavoitetta ei pystytä selvittämään. Tämä voidaan tulkita lawfaren teorian mukaisesti hadesialaiseksi lawfareksi. Hyökkääjä pystyy käyttämään lakiin kirjattuja pidäkkeitä omaksi edukseen.

Viranomaisten uskottavuuden heikentäminen on myös keino, jota Suomea vastaan toimiva hyökkääjä voi käyttää. Yksi mahdollisuus uskottavuuden heikentämiseen on viranomaisten kuormittaminen siten, että ne eivät suoriudu omista tehtävistään. Tällöin viranomainen voi pyytää virka-apua lakisääteisten tehtäviensä täyttämiseksi. Virka-avun antamisesta säädetään laissa erikseen mukaan lukien ne rajoitukset, mitä viranomaisten tulee noudattaa.

Toinen oletus on se, että hyökkääjä pyrkii vaikuttamaan viranomaisten toimivaltuuksien lisäämiseen lainsäädännön kautta. Tapaukset kuvataan tilanteeseen, jossa viranomaisilla on useita häiriötilanteita selvitettävänä samanaikaisesti. Puolustusvoimat eivät voi olla johtava viranomainen, jos uhka ei tule Suomen ulkopuolelta. Asevelvollisten maanpuolustusvelvollisuutta ei voida silloin soveltaa ja tehtävän on oltava virka-apuperusteinen.

Kansainvälinen laki mahdollistaisi puolustusvoimien käyttämisen myös sisäisten uhkien torjumiseksi. Valtiollisen ja ei-valtiollisen toimijan välinen konflikti ei riko kansainvälistä voimankäyttökieltoa, jos se ei ylitä valtioiden rajoja. Ei-valtiollinen toimija voi olla esimerkiksi ryhmä, joka syyllistyy terroristisessa tarkoituksessa tehtäviin rikoksiin. Se on tulkinnanvaraista, että voidaanko maanpuolustusvelvollisuutta soveltaa, vaikka ryhmän toiminta uhkaisi kokonaisuutena arvioiden Suomen turvallisuutta.

Suomen puolustaminen tai siinä avustaminen liittyy tutkimusta varten kerätyissä tulkinnoissa siihen, että hyökkääjä tulee Suomen ulkopuolelta. Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa toimia sisäisiä uhkia vastaan, jos ne eivät liity sen omien alueiden tai toiminnan suojaamiseen. Puolustusvoimat voivat antaa virka-apua toiselle viranomaiselle sisäisen uhan torjumiseksi, mutta asevelvollisia ei voi asettaa virka-apuosastoon, jos tehtävä on vaarallinen.

Lainsäädännön normatiivisella ja tulkinnallisella tarkastelulla todettiin se, että lainsäädäntöä kehittämällä voidaan varautua tilanteeseen, jossa uhan alkuperä on epäselvä. Viranomaisten yhteistyö on mahdollista virka-apujärjestelyllä ja viranomaisyhteistyöllä saavutetaan riittävät suorituskyyvyt ja toimivalta yksittäisen tilanteen ratkaisemiseksi käyttämällä pelkästään virkamiehiä tehtävän suorittamiseen. Kuitenkin laajamittaisen häiriötilan selvittäminen vaatii enemmän suorituskyykyä kuin pelkästään virkamiehistä koostuvilla osastoilla on käytettävissä. Merkittävä osa puolustusvoimien suorituskyyvystä koostuu asevelvollisista, joiden käyttämiselle on asetettu merkittäviä rajoitteita.

Tutkimuksen laatimisen aikana Covid-19 pandemian torjumiseksi Uudenmaan maakunta eristettiin muusta Suomesta. Poliisi teki puolustusvoimille virka-apupyynnön ja puolustusvoimat lähettivät asevelvollisia suorittamaan virka-aputehtävää.²²⁴ Asian jälkikäsitellyssä saadaan selville se, mihin tehtäviin asevelvollisia on käytetty ja miten. On tärkeää saada kannanotto siihen, onko vaaralliseksi luokitellun tartuntataudin torjumiseksi tehtävät toimenpiteet vaarallisia, jos on mahdollista, että asevelvolliset altistuvat kyseiselle taudille tehtävää suorittaessa.

Asevelvollisten käyttäminen on lainsäädännön mukaan erittäin rajoitettua, jos tehtävä arvioidaan vaaralliseksi. Vaarallisiin tehtäviin voidaan käyttää asevelvollisia vain, jos se kuuluu maanpuolustusvelvollisuuteen. Hybridiuhkien tunnuspiirre on se, että ne ovat vaikeasti tunnistettavissa, joten maanpuolustusvelvollisuuden soveltaminen niiden torjumiseksi pystytään kyseenalaistamaan.

Normatiivisella tarkastelulla voidaan todeta se, että virka-apua antava viranomainen on vastuussa virka-apuosaston koulutuksesta ja ammattitaidosta. Tehtävään koulutettua asevelvollista, joka on harjaantunut tehtävässään, voisi tämän määrittelyn mukaisesti käyttää vaativasakin virka-aputehtävässä. Oletuksena on se, että asevelvollinen on saanut kyseisen tehtävän suorittamiseen vaadittavan koulutuksen ja harjoitellut samankaltaisen tehtävän suorittamista.

Asevelvolliset ovat koulutukseltaan ja ammattitaidoltaan käyttökelpoisia sotilaallisten uhkien torjumiseen. Normaaliaikojen vakavat uhat eivät välttämättä poikkea merkittävästi poikkeustilan uhista. Asevelvolliset saavat esimerkiksi koulutuksen vaarallisten henkilöiden etsintään ja kiinni ottamiseen, räjähteiden raivaamiseen ja aseelliseen voimankäyttöön. Nämä tehtävät ovat kielletty erikseen asevelvollisuuslaissa, joka on merkittävin rajoittava tekijä asevelvollisten käytettävyyteen normaaliaikoina.

²²⁴ Yle: Uudenmaan rajalle tulossa satoja varusmiehiä poliisin avuksi — puolustusministeri: valvonta mahdollista aloittaa jo perjantaina, <https://yle.fi/uutiset/3-11277275>, luettu 27.3.2020.

Lain normatiivisessa tarkastelussa voidaan todeta se, että asevelvollisen käyttö vaarallisiin virka-aputehtäviin ei ole sallittua. Asevelvollisuuslaki kieltää asevelvollisten käyttämisen vaarallisiin virka-aputehtäviin. Tämä tarkoittaa sitä, että asevelvollisia ei voida käyttää vaaralliseksi oletettuihin virka-aputehtäviin koulutuksesta ja ammattitaidosta huolimatta. Laki ei erittele, onko kyseessä poikkeustila vai normaaliajat, vaan yksiselitteisesti kieltää varusmiesten ja reserviläisten käyttämisen vaaralliseen virka-aputehtävään.

Tapauksen tulkinnallisessa tarkastelussa kaikki asiantuntijat olivat samaa mieltä siitä, että asevelvollisia ei voida käyttää vaarallisiin virka-aputehtäviin. Tutkimuksen ansiosta on selvää, että asevelvollisten käytettävyydelle on asetettu merkittäviä rajoituksia ja jokaista virka-apuun perustuvaa tehtävää tulee arvioida erikseen vaarallisuuden kannalta.

Tapauksien tulkinnallisessa tarkastelussa selviää se, että asevelvollisia voidaan käyttää vakavien uhkien torjumiseen silloin, kun tehtävä kuuluu perustuslaissa määritettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen. Jokainen kansalainen on velvollinen osallistumaan Suomen puolustamiseen, johon kuuluu alueellisen koskemattomuuden turvaamisen lisäksi kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien, valtionjohdon toimintavapauden ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Asevelvollisia voidaan käyttää uhan torjumiseen maanpuolustusvelvollisuuteen perustuen, kun kyse on Suomen puolustamisesta.

Maanpuolustusvelvollisuuteen kuuluvissa tehtävissä yhteisenä tekijänä voidaan normatiivisen ja tulkinnallisen tarkastelun perusteella pitää sitä, että toimitaan ulkoista uhkaa vastaan. Ulkoinen uhka on määritelty laissa monella tavalla ja puolustusvoimilla on toimivalta toimia vain ulkoisia uhkia vastaan. Useat eri määrittelyt tekevät ulkoisen uhan tunnistamisesta tulkinnanvaraista. Tämän lisäksi keskeinen piirre tutkimuksen kuvaamissa hybridiuhissa on epä-tietoisuus, että onko kyseessä sisäinen vai ulkoinen uhka

Maanpuolustusvelvollisuutta voi soveltaa myös tilanteeseen, jossa uhka aiheuttaa vakavan vaaran Suomen turvallisuudelle. Haasteena on tunnistaa vaaran vakavuus, jos hyökkääjä on tuntematon ja sen tavoitteet ovat epäselvät. Vakavuuden arviointia voidaan vaikeuttaa hyökkääjän toimesta. Tilanteen pitäisi uhata esimerkiksi valtionjohdon toiminnan vapautta tai laillista yhteiskuntajärjestystä, jotta maanpuolustusvelvollisuutta voidaan soveltaa. Tämän kaltaisen määrittelyn tekeminen olisi todennäköisesti vaikeaa etenkin kriisin alkuvaiheissa.

Tutkimus osoitti sen, että lainsäädännössä on edelleen ”hybridin mentäviä aukkoja”²²⁵. Lainsäädäntöä tarkastellaan jatkuvasti ja ollaan valmiita muuttamaan sitä vastaamaan uusia tarpeita. Tästä esimerkkejä ovat aluevalvontalakiin 2017 ja rajavartiolaitokseen 2019 tehdyt muutokset ja tarkennukset. Viranomaisten toimivaltaa kehittämällä pystytään varmistamaan, että nykyaikaisia uhkia vastaan voidaan toimia. Asevelvolliset ovat merkittävä suorituskyky, jonka käyttöä tulisi kehittää hybridiuhkien torjumiseksi.

Lainsäädäntöä kehitetään nopeasti kehittyvää konfliktia varten. Tästä esimerkkinä ovat aluevalvontalakiin 2017 ja rajavartiolaitokseen 2019 tehdyt päivitykset. Aluevalvontalaissa pyrittiin tehostamaan valmiutta toimia äkillisesti rajan ylittävää sotilasjoukkoa vastaan. Rajavartiolaitokseen tehostettiin sekä rajavartiolaitoksen kykyä sietää suuria määriä maahan pyrkiviä henkilöitä että asevelvollisten käytettävyyttä virka-avussa.

Puolustusministeriön selvityksessä virka-avun nykytilasta vuodelta 2017 esitellyt haasteet asevelvollisten virka-avusta ovat edelleen ajankohtaisia. Asevelvollisia ei voida käyttää normaaliaikoina sellaisiin tehtäviin mihin heitä on todennäköisesti tarvetta käyttää, kuten kohteen suojaaminen. Asevelvollisten käytön kieltäminen vaaralliseen tehtävään on merkittävin lainsäädäntöön asetetuista rajoituksista ja se todennäköisesti vaikeuttaa viranomaisten päätöksentekoa asevelvollisten käyttämisestä tilanteessa, jossa heitä tarvitaan.

Asevelvollisia ei ole tarve käyttää viranomaisille kuuluvassa vaarallisessa tehtävässä normaaliaikoina. Virka-apua annettaessa asevelvollisen tulisi palvelusturvallisuuden kannalta olla viimeinen vaihtoehto käytettäväksi vaaralliseen tehtävään. Hyökkääjä voi kuitenkin pyrkiä käyttämään lakiin säädettyä täydellistä kieltoa vaikuttamisen keinona ja se on selkeä heikko kohta järjestelmässä. Esimerkkejä hyökkääjän mahdollisista keinoista on esitelty tutkimuksen liitteessä olevassa taulukossa.²²⁶

Asevelvollisten käyttäminen virka-aputehtäviin on erittäin rajoitettua. Asevelvollisuuslaissa säädetty kielto asevelvollisten käyttämisestä vaarallisiin tehtäviin luo käytännön, jossa päätös asevelvollisten käytöstä on vaikea tehdä. Päätöksen tekijä joutuu vastuuseen, jos pystytään osoittamaan se, että perusteita asevelvollisten käyttämiselle ei ollut ja tehtävä ei ollut luonteeltaan maanpuolustusvelvollisuuteen kuuluva. Puolustusministeriön selvitykseen perustuen on todennäköistä, että päätöksentekijä joutuu vastuuseen, vaikka tehtävä muuttuu vaaralliseksi vasta toteutusvaiheessa.

²²⁵ Ferm, 2019.

²²⁶ Liite 4.

Uhan alkuperä on merkittävä tekijä, kun määritellään sitä, kuuluuko tehtävä maanpuolustusvelvollisuuteen. On pohdittava, onko sisäisen ja ulkoisen uhan määrittely olennaista, kun säädetään lakia viranomaisten toimivallasta. Sisäisen ja ulkoisen uhan määrittelyn poistaminen lainsäädännöstä estäisi hyökkääjää käyttämästä sitä pidäkkeenä viranomaisten toiminnalle. Tämä voisi tehdä viranomaisten yhteistoiminnasta entistä tehokkaampaa. Viranomaisten tehtävät on kirjattu lakiin siten, että johtovastuu on yleensä selvä. Epäselvissä tilanteissa olisi edullista antaa johtovastuu viranomaiselle, jolla on paras suorituskkyky tilanteen ratkaisemiseksi eikä uhan alkuperän perusteella.

Viranomaisien toimivalta on riittävä ja virka-apumenettelyllä eri viranomaisten toimivaltuuksia saadaan käyttöön joustavasti tehtävän suorittamiseksi. Virka-aputehtävässä viranomaiset voivat valtuuttaa virka-apua antavan osaston käyttämään omia toimivaltuuksiaan. Tämä pätee myös asevelvollisista koostuviin virka-apuosastoihin. Omin toimenpitein asetetut rajoitukset asevelvollisten käytettävyydelle virka-aputehtävissä muodostavat selkeästi järjestelmän heikon kohdan. Sekä koulutuksen että ammattitaidon puolesta kyvykkäitä asevelvollisia on käytettävissä haastaviinkin tehtäviin. Merkittävin rajoitus on asevelvollisuuslain täyskielto asevelvollisten käyttämisestä vaaralliseen tehtävään.

Tutkimuksen johtopäätöksistä tehtyjen oletusten perusteella asevelvollisia on tarpeellista käyttää normaaliaikoina virka-avun antamiseen. On mahdollista, että virka-aputehtäviin sisältyy vaara tai virka-aputehtävä voi suorittamisen aikana muuttua vaaralliseksi. Puolustusvoimilla on käytössä asevelvollisista koostuvia osastoja, jotka on koulutettu erilaisiin haastaviin ja vaarallisiin tehtäviin. Tällaisia osastoja voidaan käyttää ammattitaidon ja koulutuksen puolesta vaaralliseen virka-aputehtävään, mikäli asevelvollisuuslaissa säädetty kielto poistetaan tai muutetaan.

5.2 Pohdinta keskeisistä kysymyksistä ja tutkimuksen hyödynnettävyys

Tutkimuksessa selviää, että asevelvollisia ei voida käyttää tehtävään, joka on vaarallinen, jos se ei kuulu perustuslain 127§:n *maanpuolustusvelvollisuuteen*²²⁷. Ongelmaksi muodostuu se, että lainsäädännössä ei säädetä isänmaanpuolustuksesta tavalla, joka mahdollistaa asevelvollisten käyttämisen torjumaan uhkia, joiden valtiollista alkuperää ei voida selvittää. Marika Järvenpää (ent. Nykänen) on vuonna 2016 tekemänsä tutkimuksen johtopäätöksissä todennut, että aluevalvontalain vanhentunut käsitys ei mahdollista uusia uhkia vastaan toimimista, koska uhan aiheuttajana pitää olla valtiollinen toimija²²⁸. Tämä vanhentunut käsitys on säilynyt vuonna 2017 aluevalvontalakiin tehdystä muutoksesta huolimatta, vaikka tuon muutoksen tarkoitus oli vastata ei-valtiollisiin uhkiin. Aluevalvontalakiin tullut määritelmä *tunnuksettomasta sotilaallisesta ryhmästä* sisältää edelleen sen käsityksen, että sotilaallisesti toimivan ryhmän pitää toimia vieraan valtion lukuun, vaikka sen valtiollista alkuperää ei voitaisi tunnistaa.²²⁹ Tässä tutkimuksessa tullaan samaan johtopäätökseen, vaikka Nykäsen tutkimus on laadittu ennen aluevalvontalakiin vuonna 2017 tulleita muutoksia, ja tämä tutkimus on tehty muutosten jälkeen.

Määritelmän paradoksi on siinä, että ryhmän valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa, mutta on kyettävä näyttämään toteen ryhmän toimivan vieraan valtion lukuun. Parpala toteaaakin haastattelussa, että aluevalvontalaki soveltuu parhaiten verekseltään Suomen alueelle tunkeutuneen sotilasosaston torjumiseen.²³⁰ Vuoden 2017 muutos aluevalvontalakiin vastaa tähän yhteen uhkaan, jossa sotilaat ylittävät Suomen rajan ilman valtiollisia tunnuksia. Koska määrittely on helppo tehdä, sitä on myös helppo käyttää hyväksi hybridikeinoilla esimerkiksi sotluttautumalla hitaasti Suomen alueelle.

Sisäisten ja ulkoisten uhkien selkeä erottelu lainsäädännössä on uusiin uhkakuviin peilaten vanhentunut tapa ajatella. Ulkoisen ja sisäisen uhan määrittelyn poistaminen lainsäädännöstä

²²⁷ Perustuslain 127 pykälässä maanpuolustusvelvollisuudella tarkoitetaan:

Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

²²⁸ Marika Nykänen, *Viranomaisten toimivaltuudet kohteiden suojaamisessa valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa*, pro-gradu tutkielma, maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2016, passim.

²²⁹ Aluevalvontalain 2 pykälässä tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitetaan:

sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

²³⁰ Parpala, 2019.

ratkaisisi useita lainsäädännön tulkinnallisessa tarkastelussa esiin tulleita haasteita. Johtovastuussa olevan viranomaisen määrittelemine, esimerkiksi viranomaisen suorituskvyn mukaisesti, voisi olla tehokkaampi keino torjua hybridiuhkia.

Toinen ehdotus tutkimuksen johtopäätösten perusteella on virka-apua koskevan lainsäädännön muuttaminen. Puolustusvoimien suurin suorituskvyy on asevelvollisissa ja kuten tutkimuksessa on todettu, asevelvollisista koostuvien virka-apuosastojen koulutustaso ja ammattitaito on suorituskvyy vaatimusten mukaisesti riittävä myös asevelvollisuuslain § 78 mukaisiin *vaaralliseksi luokiteltuihin tehtäviin*.²³¹ Asevelvollisuuslain täydellinen kielto käyttää asevelvollisia näihin tehtäviin asettaa merkittäviä rajoitteita puolustusvoimien ja muiden viranomaisten yhteistyöhön niin normaaliaikoina kuin poikkeusoloissakin.

Varusmiespalvelusta suorittavia asevelvollisia käytetään virka-aputehtäviin säännöllisesti. Tehtävä voi olla esimerkiksi rikospaikan eristämistä.²³² Varusmiehet ovat merkittävä osa viranomaisten suorituskvyyä, kun tarvitaan suuri määrä henkilöstöä. Puolustusvoimat vastaavat virka-apua antavan osaston koulutuksesta ja ammattitaidosta, kun heidät valitaan virka-apuosastoon. Puolustusvoimien vastuuta voitaisiin pitää riittävänä rajoittavana tekijänä asevelvollisten käyttämisessä vaarallisiin tehtäviin. Ei ole todennäköistä, että asevelvollisia lähetetään suorittamaan vaarallista tehtävää, jos siihen on saatavilla puolustusvoimien henkilökuntaa.

Asevelvollisuuslain täyskiellon poistaminen ei todennäköisesti muuttaisi nykyistä käytäntöä virka-aputehtäviin käytettävästä henkilöstöstä, mutta se mahdollistaisi joustavan toiminnan poikkeusoloissa. Kiellon purkaminen voitaisiin myös sitoa valmiuslakiin osana viranomaisille annettavia lisätoimivaltuuksia, jos kieltoa ei haluta poistaa lainsäädännöstä kokonaan. On paradoksaalista kouluttaa asevelvollisia vaativiin tehtäviin poikkeusoloissa, mutta kieltää heidän käyttämisensä tehtävien suorittamiseksi, jos johtovastuu ei ole puolustusvoimilla. Sitä voidaan pitää erittäin todennäköisenä, että virka-apukäytäntöä tarvitsee soveltaa myös mahdollisen konfliktin aikana.

Puolustusministerin selonteko virka-avun nykytilasta mainitsee, että virka-avun antamisesta päättävä sotilasviranomainen joutuu todennäköisesti vastuuseen, vaikka vaarallinen tilanne

²³¹ Asevelvollisuuslain 78 pykälässä vaarallisilla tehtävillä tarkoitetaan:

1) vaarallisten henkilöiden kiinnittäminen;
2) räjähteiden raivaaminen;
3) aseellista voimankäyttöä edellyttävät tehtävät; ja
4) muihin 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaavat vaaralliset tehtävät.

²³² Länsi-Savo: Poliisi vahvistaa: Kuortin tapauksessa kyseessä henkirikos, neljä miestä otettu kiinni, kuollut mies löytyi paikalta — Länsi-Savon tietojen mukaan paikalta viety pakettiauto kuuluu lahtelaiselle yritykselle, <https://lansi-savo.fi/uutiset/lahella/089272c1-7f3d-4469-8969-386a7e637344>, luettu 28.3.2020.

olisikin odottamaton ja alkaisi tehtävän aloittamisen jälkeen.²³³ Tämä asettaa sotilasviranomaisen kiusalliseen asemaan, jossa hän joutuu ottamaan riskin lainsäädännön rikkomisesta joka kerta kun asevelvollisia lähetetään virka-aputehtävään.

Lainsäädännön muuttaminen on pitkä prosessi. On tärkeä tutkia ja kehittää viranomaisyhteistyötä voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Tutkimuksessa esiteltyjä haasteita sotilasviranomaisten ja muiden viranomaisten välisestä virka-avusta voidaan ratkoa yhteisellä harjoittelulla ja suunnittelulla. Maanpuolustuskurssit ja muut useille eri viranomaisten edustajille suunnatut tapahtumat ovat hyviä tilaisuuksia pohtia yhteisiä käytäntöjä ja toimintatapoja yhteisten harjoitusten lisäksi. Asevelvolliset ovat poikkeusoloissa puolustusvoimille merkittävä henkilöstöryhmä, jonka tehokas käyttö tulisi olla mahdollista jokaisessa tilanteessa.

Tällä hetkellä paras varautumisen keino onkin yhteistyön kehittäminen. Lainsäädännön muuttamiseen tarvitaan muutakin, kuin tutkimustyötä. Poliittinen tahto viranomaisten toimivaltuuksien lisäämisestä on löydettävä jo ennen kriisin alkamista. Tällä hetkellä Suomessa eletään viranomaisten toimivaltuuksien ja lainsäädännön näkökulmasta historiallista aikaa, koska hallitus on julistanut poikkeusolot ja ottanut valmiuslain käyttöön Covid-19 virustartuntojen leviämisen hidastamiseksi.²³⁴ Virkamiehen tulee harkita tässä tilanteessa tartuntariskin tuomaa vaaraa. Asevelvollisten asema ei muutu valmiuslain käyttöön ottamisesta huolimatta ja tutkimuksen perusteella asevelvollisia ei voitane käyttää niissä virka-aputehtävissä, mihin sisältyy tartuntavaara.

Poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisilta odotetaan kriisin ratkaisua, joten toimivaltuudet ja suorituskyyvyt pitäisivät olla viranomaisten käytössä. Tilanne riistäytyy helpommin käsistä, jos toimivaltaa lisätään myöhässä, jolloin suorituskyykyä tarvitaan lisää uhan torjumiseen. Merkittävien rajoitusten asettaminen lainsäädäntöön estää pahimmassa tapauksessa viranomaisia täyttämästä heille määrättyä tehtävää.

²³³ Puolustusministeriö, 2017.

²³⁴ Valtioneuvosto, https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/valmiuslain-kayttoonottoasetus-eduskunnalle, luettu 28.3.2020.

5.3 Tutkimuksen luotettavuustarkastelu ja jatkotutkimustarpeet

Tutkimuksen validiteettia arvioidaan käytettyjen tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmien perusteella. Tapaustutkimuksessa tulee pohtia, kuinka todennäköistä on se, että tutkimuksessa esitellyt tapaukset toteutuvat. Todellisuudessa uhka saattaa olla jotain aivan muuta. Tutkimuksessa käsitellyt tapaukset on muodostettu hybridiuhkia käsittelevää aineistoa analysoimalla, joten tapaukset ovat aineiston muodostama totuus. Tapauksiin sovelletaan *korrespondenssiteoriaa* eli tapausten johtopäätökset ovat luotettavia, jos tapausten kuvaama tilanne toteutuu.²³⁵ Toisessa tilanteessa ja erilaisessa tapauksessa johtopäätökset voivat olla erilaiset. Tutkimuksessa käsiteltyjen tapausten toteutumista ei voi ennustaa, vaan ne ovat tutkijan hybridiuhkia käsittelevästä aineistosta tekemän analyysin perusteella tehty arvaus mahdollisista viranomaisille tulevista tehtävistä.

Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat haastatteluihin osallistuneiden asiantuntijoiden *konsensukseen*.²³⁶ Tutkimuksen yleistettävät johtopäätökset asevelvollisten käytettävyydestä perustuvat siihen, että kaikki asiantuntijat antoivat saman vastauksen haastattelussa esitettyyn kysymykseen. Toisaalta samoja vastauksia ja perusteluja kaikilta asiantuntijoilta voidaan pitää merkinä siitä, että jos tutkimus toistettaisiin, päädyttäisiin samoihin johtopäätöksiin. Toisaalta pieni otanta haastatteluissa korostaa subjektiivisen näkemyksen mahdollisuutta verrattuna tilanteeseen, jossa haastateltavia olisi huomattavasti suurempi määrä. Otanta on kuitenkin laadullisesti onnistunut, koska kaikki haastatteluun osallistuneet ovat asiantuntijoita puolustusvoimien toiminnasta ja heillä on kokemusta tukemassa heidän näkemystään.

Merkittävänä puutteena tutkimuksessa voidaan pitää muiden viranomaisten edustuksen puuttumista haastateltavissa. Muiden viranomaisten näkemys olisi selventänyt heidän näkökulmaansa siitä, mikä luokitellaan vaaralliseksi tehtäväksi ja mihin tehtäviin he pyytäisivät virka-apua. Puolustusvoimat ovat kuitenkin virka-apua antavana viranomaisena vastuussa virka-apuosaston koulutuksesta ja ammattitaidosta, joten tutkimuksen laajuuden ja käytettävissä olevan ajan vuoksi muiden viranomaisten edustajat rajattiin pois tutkimuksesta.

Lainsäädäntöä käsiteltiin tutkimuksessa laajasti kaikkien viranomaisten ja kansainvälisten säädösten osalta. Normatiivista tarkastelua voimassa olevasta lainsäädännöstä voidaan pitää luotettavana, mutta on syytä muistaa tulkinnanvaraisuus. Lainsäädäntö ei pysty ennustamaan

²³⁵ Tuomi ja Sarajärvi määrittelevät korrespondenssiteorian seuraavasti: ”Väite on totta, jos se vastaa todellisuutta”.

²³⁶ Tuomi ja Sarajärvi määrittelevät konsensuksen seuraavasti: ”ihmiset voivat yhteisymmärryksessä luoda totuuden. Esimerkiksi, että toisen ihmisen tappaminen on rikos ja tuomittavaa”.

kaikkia tapahtuman kulkuja ja vastaamaan yksiselitteisesti jokaiseen tilanteeseen. Nykyaikaisesta kriisistä ei ole lainsäädännön tulkintakäytäntöä, tutkimuksia ja harjoituskäytäntöjä lukuun ottamatta. Tutkimuksen tulkinnallinen tarkastelu voimassa olevasta lainsäädännöstä on sidonnainen haastatteluun osallistuneisiin asiantuntijoihin.

Tämän kaltaisen tutkimuksen tekemiselle on tarvetta jatkossakin. Aiheen tarpeellisuudesta kertoo esimerkiksi toistuva uutisointi toimivallan väärinkäytöstä puolustusvoimien harjoituksissa.²³⁷ Jatkotutkimusta tulisi tehdä voimassa olevista toimivaltuuksista, lakiin mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutuksista ja uhkien määrittelystä eri viranomaisten toimesta.

Ajantasaisen lainsäädännön mukaisen toimivallan tutkiminen on olennaista toimivallan kehittämiseksi. Oikeusdogmaattinen tapaustutkimus on yksi tapa selvittää toimivaltuuksia epäselvissä tilanteissa. Puolustusvoimien toimivaltaa koskevia oikeudellisia käytäntöjä ei ole useita, joten tutkimustyöllä on merkittävä vaikutus toimivallan kehittämiseksi. Yhdessä tutkimuksessa käsiteltävien tapauksien määrä on rajallinen, joten tutkimuksen toistaminen uusilla tapauksilla on tarpeellista toimivallan kokonaisvaltaiselle ymmärtämiselle.

Asevelvollisten käyttäminen haastavissakin virka-aputehtävissä perustuu siihen oletukseen, että heidät on koulutettu toimimaan tehtävässä ja he ovat riittävän ammattitaitoisia. Asevelvollisten ammattitaitoa haastavassa tilanteessa toimimiseen tulisi tutkia ennen kuin voidaan todeta heidän suoriutuvan sellaisista tehtävistä. Tällainen tutkimus voidaan toteuttaa laadullisesti tutkimalla koulutuksen sisältöä ja suorituskykyvaatimuksia. Toinen vaihtoehto on tutkia yksittäistä tehtävää määrällisesti tarkastelemalla suoriutuvatko asevelvolliset tehtävästä sille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Näin voitaisiin selvittää esimerkiksi asevelvollisuuslain 78 pykälän tarpeellisuutta.

Toimivallan määrittämiseksi sisäisen ja ulkoisen uhan määrittäminen on olennaista. Määrittely voidaan tehdä aluevalvontaviranomaisen toimesta. Sisäisen ja ulkoisen uhan määritelmiä voitaisiin tutkia aluevalvontaviranomaisille toteutettavassa kyselytutkimuksessa. Kyselytutkimuksella voitaisiin selvittää mitä kriteereitä tulee täyttyä, että uhka tulkitaan sisäiseksi tai ulkoiseksi uhaksi.

²³⁷ Ilmavoimien sotaharjoitus Tikkakoskella 2018, jossa reserviläinen tuomittiin laittomasta uhkauksesta hänen tähdättyä vapaalla olevaa poliisia rynnäkökiväärillä vartiotehtävässä ja ilmavoimien sotaharjoitus Karjalan lennostossa 2020, jossa varusmiehet ottivat laittomasti kiinni kaksi sivullista henkilöä.

5.4 Lopuksi

Tutkimuksen päätteeksi herää kysymys asevelvollisuusarmeijasta. Milloin kansalainen, jonka turvallisuutta viranomaiset turvaavat muuttuu sotilaaksi, joka turvaa kansalaisen turvallisuutta? Puolustusvoimien koulutus perustuu vahvasti palvelusturvallisuuteen ja tavoite on se, että kukaan asevelvollisuuteen kuuluvaa palvelusta suorittava ei vahingoitu. Asevelvollisia on kuitenkin tarkoitus käyttää vaativissa poikkeusoloissa vakavien uhkien torjumiseen, jolloin todennäköisyys vakavalle vahingoittumiselle tai kuolemalle on korkea. Päätös siitä milloin kansalaisesta tulee sotilas ei ole yksinkertainen ja selkeä.

Nykyaikaisessa uhkakuvan määritelmässä ympäristössä tämän päätöksen tekeminen on entistä vaikeampaa. Tällä hetkellä puolustusvoimat toimivat tilanteessa, jossa sen toimivaltuudet nojaavat asevelvollisten osalta suurimmaksi osaksi jokamiehen oikeuksiin. Tämä on tilanteena sietämätön, jos asevelvolliset joutuvat toimimaan koulutettuja sotilaita vastaan. Toimivaltuuksien tulisi määritellä käsillä olevan uhan, eikä uhkaa vastaan toimivan henkilön aseman perusteella.

Puolustusvoimien koulutuksen katsotaan ulkopuolisten arvioitsijoiden ja tutkimusten perusteella olevan laadukasta ja asevelvollisten suorituskyyä mitataan jatkuvasti varusmiespalveluksessa ja kertausharjoituksessa. Koulutuksen tarkoitus on se, että asevelvollisia voidaan käyttää pahimmassa tapauksessa tehtäviin, jotka ovat vaaraksi heille. Lainsäädännön ei tulisi estää asevelvollisten käyttämistä sellaiseen tehtävään, mitä varten heidät on koulutettu.

Viranomaisten toimivaltuudet tulisivat oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti olla selkeät ja toiminnan läpinäkyviä. Ei ole mahdotonta määritellä yksiselitteisiä, mutta joustavia toimivaltuuksia viranomaisille. Viranomaisten yhteistyöstä säättävät lait ovat esimerkki siitä, että viranomaisyhteistyöllä saavutetaan riittävät toimivaltuudet vakavienkin uhkien torjumiseen. Kehitettävää on ennen kaikkea suorituskyyjen käyttöön saamisessa. Viranomaisten määrän jatkuva väheneminen johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa viranomaisyhteistyön merkitys kasvaa ja on olemassa tarve saada kaikki suorituskyyvyt käyttöön tarvittaessa. Asevelvolliset ovat puolustusvoimille suorituskyyinen henkilöstöryhmä, jonka käytettävyyttä ja toimivaltuuksia tulisi tutkia ennen välittömän tarpeen ilmenemistä.

LÄHTEET

1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1 Asiakirjat, ohjesäännöt ja oppaat

Kristian Holman: *Selvitys asevelvollisten käyttämisestä apuna turvatarkastuksissa*, Dnro 5416/2/15, 15.11.2018

Maavoimien esikunta: *Voimakeinojen käytön koulutus puolustusvoimissa*, Henkilöstöosasto, Mikkeli, 2016

Puolustusvoimien Koulutuksen Kehittämiskeskus, *Jalkaväen taisteluohjesääntö*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1996

Puolustusvoimat: *Valmiusyksikön koulutussuunnitelma*, Karjalan Prikaati, 2017

Pääesikunta/ henkilöstöosasto, *Yleinen palvelusohjesääntö*, Juvenes print oy, Helsinki, 2016,

1.2 Haastattelut

Kautonen, Jouni: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 23.9.2019, materiaali kirjoittajalla

Parpala, Jukka: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 23.9.2019, materiaali kirjoittajalla

Piirma, Kethlin: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 16.10.2019, materiaali kirjoittajalla

Pohjoisen alueen valmiusyksikön entinen varapäällikkö, Kainuun Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu 28.2.2019, materiaali kirjoittajalla

Vainio, Tuulikki: *Asevelvollisten käytettävyyys normaaliaikoina*, haastattelu 30.10.2019, materiaali kirjoittajalla

Valmiuosaston varajohtaja, Karjalan Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu
20.9.2019, materiaali kirjoittajalla

Valmiusyksikön henkilöstö, Karjalan Prikaati: Valmiusyksikön toiminta, haastattelu
13.2.2019, materiaali kirjoittajalla

1.3 Lainsäädäntö myöhempien muutoksineen

Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755

Asevelvollisuuslaki, 28.12.2007/1438

Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille, 5.12.1980/781

Poliisilaki, 22.7.2011/872

Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083

Rajavartiolaki, 15.7.2005/578

Rikoslaki, 19.12.1889/39

Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731

Valmiuslaki, 29.12.2011/1552

1.4 Muut julkaisemattomat lähteet

The European center of excellence for countering hybrid threats, www.hybridcoe.fi, luettu
11.9.2019,

Toimivaltuuden näkökulmasta tutkittavia tapauksia, kyselyn vastausaineistot. Sähköpostiviestit tekijän hallussa.

2 JULKAISTUT LÄHTEET

2.1 Artikkelit

Andersson, Jan Joel & Thierry Tardy: *Hybrid: what's in a name? Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, 28.10.2015

Henna Korkala, Lentokoneita kuvanneen poliisin kauhunhetkiä - sotilas tähtäsi rynnäkkökiväärillä: Tuomittiin laittomasta uhkauksesta, *Iltalehti*, Alma Media Suomi Oy, Helsinki, 2018

Huusko, Markku: Käykö Venäjä hybridisotaa Suomea vastaan? Tässä tuoreet tulkinnat, Alma Talent Oy, 22.4.2016. [<https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/194531-kayko-venaja-hybridisotaa-suomea-vastaan-tassa-tuoreet-tulkinnat>], luettu 7.1.2020

Johann Schmid: The hybrid face of warfare in the 21st century, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019

Jukka Savolainen: Haavoittuvuudet ja resilienssiverkosto, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019

Länsi-Savo: Poliisi vahvistaa: Kuortin tapauksessa kyseessä henkirikos, neljä miestä otettu kiinni, kuollut mies löytyi paikalta — Länsi-Savon tietojen mukaan paikalta viety pakettiauto kuuluu lahtelaiselle yritykselle, <https://lansi-savo.fi/uutiset/lahella/089272c1-7f3d-4469-8969-386a7e637344>, luettu 28.3.2020

Munoz Mosquera, Andres B. & Bachmann, Sascha Dov: Understanding Lawfare in a Hybrid Warfare Context, Articles on NATO Current Challenges, *Legal Gazette Issue 37*, Monte DeBoer, ACT Legal Advisor, 2016

Paronen, Antti & Simon Källman: Voimankäytön pettämätön logiikka, *Sotilasaikakauslehti* 3/2018

Pete Piirainen: Hybridikeskuksen johtaja: Matti Saarelainen, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019

Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen tutkimuskatsaus 1/2015: *Hybridisodankäynnin käsitteestä*, 2015

Tiina Ferm: Lakimuutokset Suomessa hybridiuhkien aikakautena, *Maanpuolustuslehti*, Erweko, Helsinki, 7.3.2019

Yle: Näin toimii Suomen vaarallisimpana pidetty rikollisryhmä: "farmijoukkue" hoitaa likaiset työt, huipulla on maaseudun rauhassa asuva mies, Yle/ Järjestäytynyt rikollisuus, Helsinki, 2019

2.2 Kirjallisuus

Ari Hirvonen, *Mitkä metodit -opas oikeustieteen metodologiaan*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki, 2011

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula, *Tutki ja kirjoita*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Gummerus Kirjapaino OY, Jyväskylä, 2004

Husa Jaakko, *Julkisoikeudellinen tutkimus*, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä, 1995

Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Hansaprint Oy, Vantaa, 2013

Kittrie, Odra, *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford University Press, New York, 2015

Mika Huttunen ja Jussi Metteri, *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Helsinki, 2008

Munoz Mosquera, Andres B. & Bachmann, Sascha Dov, *Lawfare in Hybrid wars: The 21st Century Warfare*, International humanitarian legal studies, Brill Nijhoff, Leiden, 2017

Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurma, *Tutkimushaastattelu*, Gaudeamus Oy, Gaudeamus Helsinki University Press

Ulkoasianministeriö, *Sodan oikeussäännöt*, Ulkoministeriön julkaisuja, Grano Oy, Jyväskylä, 2015

Ulkoasiainministeriö, *Voimankäytön oikeussäännöt*, Ulkoministeriön julkaisuja, Lönnberg print & promo, Helsinki, 2015

Yin, K. Robert, *Case study research, 3rd edition*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2003

2.3 Tutkimukset ja opinnäytteet

Jarmo Puustinen, *Poliisin imago Eroavatko poliisin ja median näkemykset poliisin imagosta?*, Tampere university press, Tampere, 2017

Lasconjarias Guillaume & Larsen Jeffrey A., *Nato's response to hybrid threats*, Nato defence college, Debooks Italia srl., Rooma, 2015

Marika Nykänen, *Viranomaisten toimivaltuudet kohteiden suojaamisessa valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa*, pro-gradu tutkielma, maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2016

2.4 Muut julkaistut lähteet

Ari-Elmeri Hyvönen, Tapio Jantunen, Harri Mikkola, Juha Käpylä, Harri Gustafsberg, Markku Nyman, Tiina Rättilä, Sirpa Virta, Johanna Liljeroos, *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019, Valtioneuvoston kanslia, 2019

Multinational Capability Development Campaign (MCDC): *Countering Hybrid Warfare*. Baseline assessment, 2016

NATO asiakirja: *Brussels summit declaration*, 11.7.2018

Puolustusministeriö, *Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen*, www.defmin.fi, 2017

Report of the Cleveland experts meeting September 11 2010, *Is lawfare worth defining?*, https://web.archive.org/web/20110807201635/http://www.case.edu/orgs/jil/vol.43.1.2/43_Lawfare_Report.pdf, luettu 20.3.2020

United States Government Accountability Office raportti: *Hybrid Warfare*, 2010

Valtioneuvoston kanslia, *Valtioneuvoston puolustusselonteko*, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2017

Yhdistyneet Kansakunnat, *Peruskirja*, San Francisco, 1945

LIITTEET

- LIITE 1 Pyyntö puolustusvoimien tuesta muille viranomaisille
- LIITE 2 Itä-Suomen poliisin toimivaltuustaulukko virka-aputehtävälle
- LIITE 3 Haastatteluja varten laadittu taustatilanne
- LIITE 4 Esimerkkejä lawfaren käytöstä tutkimuksen johtopäätöksien perusteella

Opinnäytetyöstä on poistettu turvaluokiteltu osio (ST IV). Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 24.1§ 10k

Tässä liitteessä esitellään Itä-Suomen poliisin käyttämä toimivaltuustaulukko virka-avussa.

Itä-Suomen poliisilaitos
Tilannekeskus

OHJE

1 (3)

1.10.2017

POLIISIN, RAJAVARTIOLAITOKSEN JA PUOLUSTUSVOIMIEN TOIMIVALTA JA JOHTOSUHTEET VAATIVISSA JA ERITYISTILANTEISSA

	Sisäinen turvallisuus	Terrorismi (RL 34a terrorismirikos)	Suomen valtioon kohdistuva vihamielinen, sotilaallinen toiminta (aluevalvontalaki ja -asetus)
ESIMERKKI	YJT sekä ns. tavanomaiset rikokset ja normaalit rikolliset. Aseistautunut ja vaarallinen kohdehenkilö, kouluammuskelu, JR-rikollisuus, JOUHA, jne	Terrori-isku siviili- tai sotilaskohteeseen	Vieraan valtion sotilaan, ajoneuvon, ilma-aluksen tai aluksen alueloukkaus taikka vihamielinen toiminta. Vihamielisen toiminnan määritteet AlueVL 34 §.
JOHTOSUHTEET JA TOIMIVALTA	Poliisi johtaa ja vastaa kokonaisuudesta. RVL toimii joko itsenäisesti tai yhteistoiminnassa RajavL 21 tai 22 § perusteella taikka virka-apuna RajavL 77 § perusteella. Puolustusvoimat antaa virka-apua virka-apulain perusteella. Pv:n käytössä olevalla alueella LPv 18-23 § toimivaltuudet sekä sen ulkopuolella yleinen kiinniotto-oikeus + voimakeinot PKL 2:2-3 ja poliisimiestä avustava henkilö (PolL 9:5).	Poliisi johtaa ja vastaa kokonaisuudesta. RVL toimii yhteistoiminnassa RajavL 22 § perusteella taikka virka-apuna RajavL 77 § perusteella. Puolustusvoimat antaa virka-apua virka-apulain perusteella.	Puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen (AlueVL 23 §). Sotilasviranomaisen huolehtii aluevalvonnan toimeenpanosta sekä viranomaisten yhteistoiminnasta (AlueVL 24 §). Pv tai RVL (raja-alueella) johtaa, poliisi toimii yhteistoiminnassa (ei virka-apuna). Alkuvaiheessa poliisi voi toimia myös itsenäisesti, mutta yhteistoiminnassa johtovastuu pv:llä.
VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ	PolL 2:17-19 ja vk-asetus, RajavL 35 § (samat kuin poliisilla), virka-apuL 6 § (erittäin tärkeä ja kiireellinen tehtävä, poliisin ohjaus ja valtuutus = käytännössä sama kuin poliisilain avustava henkilö), LPv 22 (vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies) ja 23 § (vartio- tai päivystystehtävää suorittava sotilas tai esimies) sekä yleiseen kiinniotto-oikeuteen liittyvät voimakeinot.	Voimakeinojen käyttö: PolL 2:17-19, RajavL 35 § (samat kuin poliisilla), virka-apuL 4 §.	AlueVL 31 § (melko samansisältöinen kuin PolL:n 2:17).
SOTILAALLISET VOIMAKEINOT ¹ (sotavarustein tapahtuva asevoiman käyttö)	Ei voida käyttää.	Pv virka-apuL 4 § perusteella, RVL ainoastaan merialueella (RajavL 77a, koskee vain aluksia, ei ilma-aluksia). Sotilaallisia voimakeinoja ei saa käyttää ilman alla mainittuja päätöstasoa (SM-tason päätös).	Pv ja RVL voivat käyttää. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö. 34 § mukaisessa vihamielisessä toiminnassa PV:n tai RVL:n johtovastuussa oleva. Käytöstä ilmoitettava ministeriöön.
ASEVELVOLLISET	Ei voida käyttää, jos sisältää vaaraa tai julkisen vallan käyttöä taikka aseistautumista. Käytännössä ulkoeristys, huolto jne. Peruste asevelvollisuuslaki 78 §.	Ei voida käyttää. Peruste asevelvollisuuslaki 78 §.	Ei säädöserusteisia rajoituksia eli voidaan käyttää.
PÄÄTÖSTASO	Pyytää Poliisihallitus tai kiireellisessä tapauksessa poliisipäällikkö tai johtovalmiudessa oleva päällystön kuuluva poliisimies. Päättää PE taikka MAAVE, ILMAVE tai MERIVE. Kiireellisessä tapauksessa varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö.	Virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Käytännössä paikallispoliisilta pyyntö Joke/Hki.	Lakisääteinen tehtävä eli myös poliisi on aluevalvontaviranomainen. Aluevalvontatehtävään osallistumisesta päättävää tasoa ei ole poliisissa säädetty. Käytännössä ilmoitettava Joke/Hki ja delleen POHA. POHA:sta PLM ja PE.
HUOMIOITAVAA	Virka-apulaki ja poliisia avustava henkilö edellyttävät käytännössä poliisin paikalla tapahtuvaa ohjausta ja valvontaa. Jos tämä ei ole mahdollista (esim. akuutti tilanne), käytetään pv:n omia toimivaltuuksia (virkamies, vartiomies, hätävarjelu, yleinen kiinniotto-oikeus). Jos pyydetään virka-apua, toimitaan virka-apulain toimivaltuuksilla (ei voida kiertää esim. määräämällä asevelvollinen vartiomieheksi tai poliisimiestä avustavaksi henkilöksi).	Jonkun on "päättävä", että kyseessä terroristinen rikos. Kiireellisessä tilanteessa tai jos rikoksen kohteena pv:n alue, henkilöstö, turvattava henkilö tai kohde, käytössä hätävarjelu ja yleinen kiinniotto-oikeus sekä niihin liittyvät voimakeinot. Pv:n alueella ja lisäksi LPv 22 (vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies) ja 23 § (vartio- tai päivystystehtävää suorittava sotilas tai PvL 18a § mukainen turvamies).	Jonkun on "päättävä", että kyseessä alueloukkaaja tai vihamielinen toiminta (sotilastoiminta). HE:ssä on viitattu sotilas- tai valtiollisiin tunnuksiin ja 6/17 alkaen myös tunnuksettomiin joukkoihin (ns. "vihreät miehet") ² . Epäselvässä tilanteessa voidaan soveltaa sisäisen turvallisuuden tilannetta, mutta tällöin ei voida käyttää sotilaallisia voimakeinoja (esim. sinko, ITKK).

Säädökset ja lyhenteet:

PolL = Poliisilaki (872/2011)

vk-asetus = Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (245/2015)

RajavL = Rajavartiolaki (578/2005)

virka-apuL = Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980)

LPv = Laki puolustusvoimista (551/2007)

AlueVL = Aluevalvontalaki (75/2000)

AluevA = Valtioneuvoston asetus aluevalvonnasta (971/2000)

¹ Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virka-apuL:ssa virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteen hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

AluevalvontalL:ssa sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä.

² AlueVL 5 a) tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä sotilasosaston rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa;

Tässä liitteessä esitellään haastatteluja varten laadittu kehystilanne.

Taustaa: Euroopan Unioni ja Yhdysvallat ovat asettaneet kaupallisia pakotteita Venäjää kohtaan Itä-Ukrainan tilanteen eskaloitumisen vuoksi. Iso-Britannia on eronnut Euroopan Unionista, Puola on jättänyt eroilmoituksen ja Ranskassa järjestetään kansanäänestys Euroopan Unionista irtautumiseksi.

Yhdysvallat on ilmoittanut useaan otteeseen, että se ei ole valmis tukemaan Euroopan Unionia sotilaallisesti. Ruotsi on jättänyt jäsenhakemuksensa Natoon. Naton tukikohtia Norjassa ja Baltian maissa on vahvistettu. Venäjä on varoittanut Suomea sotilaallisista vastatoimista, mikäli se hakee Naton jäsenyyttä. Suomessa järjestetään kansanäänestys Natojäsenyyden hakeemisesta.

Tapahtumia: Helsingissä on järjestetty suuria mielenosoituksia Natojäsenyyden puolesta ja vastaan. Suurimmat mielenosoitukset on ilmoitettu poliisille, mutta useita vastamielenosoituksia on järjestetty ilman ilmoituksia. Mielenosoitukset ovat käyneet väkivaltaisiksi ja Poliisi on siirtänyt jopa Lapin läänistä lisävoimia väkivaltaisuuksien hallitsemiseksi. Väkivaltaisuuksissa on käytetty lyömäaseita, kaasusumuttimia ja polttopulloja. Suomen poliisin päävoima on siirretty pääkaupunkiseudulle ja muu Suomi toimii tällä hetkellä pienimmällä mahdollisella miehityksellä.

Puolustusvoimien ylin johto on joutunut lahjus-skandaalin keskelle lehdistössä. Korkea-arvoisia kenraaleja, kuten Puolustusvoimien komentajaa, pääesikunnan päällikköä, ilmavoimien komentajaa ja operaatio päällikköä syytetään lahjusten vastaan ottamisesta. Mediassa väitetään, että lahjuksilla on pyritty saamaan puolustusvoimat ajamaan Natoon liittymistä.

Venäjä on loukannut Suomen ilmatilaa toistuvasti ja yhteiskunnalle tärkeiden kohteiden, kuten vedenpuhdistamoiden ja voimalaitosten yläpuolella on lennätetty lennokkeja. Lennokit on tunnistettu kaupallisiksi, mutta niiden omistajia ei ole tavoitettu. Puolustusvoimilta on pyydetty virka-apua kohteiden suojaamiseen ja valvontaan. Virka-apupyyntö on toteutettu järjestämällä valmiusharjoituksia. Harjoituksissa henkilökunnan hallussa on kovia ampumatarvikkeita.

Useilla rajanylitys paikoilla Ruotsin, Norjan ja Venäjän rajalla suuret määrät ihmisiä on alkanut pyrkimään Suomeen. Rajavartiolaitos (RVL) on siirtänyt omat varusmiesyksikkönsä tukemaan maahantulijoiden hallinnassa ja käsittelyssä. Rajavartiolaitoksen omat resurssit eivät kuitenkaan ole riittäneet maahantulon hallitsemiseksi, joten RVL on tehnyt puolustusvoimille virka-apupyynnön. Puolustusvoimat on asettanut varusmiehistä koostuvia valmiusyksiköitä rajavartiolaitoksen käyttöön.

Opinnäytetyöstä on poistettu turvaluokiteltu osio (ST IV). Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 24.1§ 10k